

**PAUVRETÉ ET DROIT À L'ÉGALITÉ DANS LE LOGEMENT :
UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE**

ÉTUDE

Avril 1997

Recherche et rédaction:

Muriel Garon, Ph.D.

Direction de la recherche et de la planification

Cette étude a été réalisée dans le cadre des travaux du Comité « logement » de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, et a largement bénéficié de l'apport de ses membres.

Coordonnateur du Comité

Robert Sylvestre

Direction de l'éducation et des communications

Membres du Comité

Daniel Carpentier, Direction de la recherche

Muriel Garon, Direction de la recherche

Renée Lescop, Direction des enquêtes

Monique Lortie, Direction de l'éducation et des communications

Ginette Rioux, Direction des enquêtes

Hélène Tessier, Direction du contentieux

Traitement de texte

Chantal Légaré

Toute reproduction, en tout ou en partie,
est permise à condition d'en mentionner la source.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

PRÉSENTATION	1
La présence du dossier à la Commission	1
Une approche systémique	2
Présentation de l'étude	5

CHAPITRE 1

LES GRANDS CONSTATS	7
1.1 Le caractère central du logement dans la vie sociale	7
1.1.1 L'importance du logement pour les individus	7
1.1.2 L'importance du logement comme marché	8
1.1.3 L'importance du logement dans la loi	10
1.1.4 Le caractère vital du logement établi par la notion de droit au logement	11
1.2 Les atteintes au droit à l'égalité dans le logement	14
1.2.1 Le contexte de la discrimination	14
1.2.2 La prévalence de la discrimination dans le logement locatif	15
1.2.3 Les formes de discrimination dans le logement locatif	18
• La discrimination ouverte	19
• La discrimination cachée	19
• Le harcèlement discriminatoire	20
• Diverses pratiques ayant des effets discriminatoires	21
A) L'enquête de crédit	22
B) L'endossement des baux	24
C) La définition d'un pourcentage limite du revenu à consacrer au loyer	24
D) Les agences de sélection des locataires	27
1.3 Pour conclure sur ces constats	28

CHAPITRE 2

ANALYSE DES COMPOSANTES DU MARCHÉ DU LOGEMENT ET DE LEURS EFFETS SUR L'EXERCICE DU DROIT AU LOGEMENT EN TOUTE ÉGALITÉ	31
2.1 La situation actuelle du marché du logement	31
2.1.1 Les orientations politiques générales face au marché de l'habitation	31
2.1.2 Le marché de l'habitation: ses dérives récentes	31
2.2 La situation des locataires	33
2.2.1 L'aggravation des difficultés de se loger à un coût raisonnable	33
2.2.2 Le lien entre difficultés dans le logement, pauvreté et différentes caractéristiques des ménages	37
2.2.3 L'engrenage des conséquences pour les groupes stigmatisés (le cycle de la discrimination systémique)	40

2.3	La situation des propriétaires	45
2.3.1	La notion de risque	45
	• Le risque et la catégorie des «assistés sociaux»	48
	A) Les expériences	48
	B) La mesure du risque que représentent les mauvais payeurs «assistés sociaux» à partir d'études	49
	<i>Une étude publiée dans <u>Habitabec</u></i>	50
	<i>Une étude du ministère de la Sécurité du revenu</i>	51
2.3.2	Les règles du marché et les obligations des propriétaires face aux clientèles démunies	54
	• Le marché et les programmes visant à développer le secteur du logement	55
	• Le marché et le supplément au loyer	58
	• Les demandes contradictoires des propriétaires de logements locatifs: non-intervention/intervention	60
	• Pour conclure: droits et obligations	62
2.4	La contribution de l'État	63
2.4.1	Les mesures sociales privilégiées actuellement pour s'attaquer à ces problèmes	64
	• L'aide non-transférable	64
	A) Le logement public	65
	B) Les coopératives	66
	C) La situation présente du financement de ces programmes	68
	• Les programmes destinés aux personnes	70
	A) Les programmes de supplément au loyer	70
	B) La portion de l'aide sociale destinée au logement	71
2.4.2	La situation particulièrement difficile des prestataires de l'aide sociale	73
	• Estimation théorique des conditions de logement des prestataires de l'aide sociale	74
	• Une estimation à partir d'une étude sur le terrain	79
2.5	Pour conclure: le marché, les interventions de l'État et la satisfaction des besoins des locataires démunis	80
CONCLUSION		83
	Les constats	83
	Les orientations de la Commission	85
	1. Un message destiné aux propriétaires	87
	• Fournir des logements sans discrimination	87
	• Fournir des logements en bon état	89
	2. L'intervention de l'État: quelques recommandations	89

• Le court terme	91
• Le moyen terme	91
Une réflexion sur les droits économiques et sociaux à poursuivre	92
ANNEXE: Deux exemples d'analyses systémiques de la discrimination	93
LISTE DES OUVRAGES CITÉS	101

L'auteure tient à remercier :

Monsieur Rodrigue Dubé, président
Messieurs Michel Meunier et Daniel Maisonneuve, économistes
et M^e Marie Poitras, conseillère juridique
Régie du logement

Madame Lise Lebrun, initiatrice d'une coopérative

Monsieur Christopher Mc All, professeur
Département de sociologie
Université de Montréal

Madame Monique Provost, professeure
École de service social
Université de Montréal

Monsieur François Saillant
Front d'action populaire en réaménagement urbain

Madame Claude Thomasset, professeure
Département des sciences juridiques
Université du Québec à Montréal

Monsieur Martin Wexler, chercheur
Service de l'habitation et du développement urbain
Module de l'habitation, Ville de Montréal

pour les précieux commentaires qu'ils ont apportés à la première version de ce document de recherche.

PRÉSENTATION

La présence du dossier à la Commission

Le dossier du logement est un dossier omniprésent à la Commission des droits de la personne¹ depuis son ouverture. C'est d'abord dans le cadre de plaintes fondées sur des motifs de discrimination comme le sexe, la race-couleur ou le handicap, que des situations ont commencé à être portées à son attention. Il est vite apparu que ces plaintes, en apparence simples, étaient loin d'être faciles à traiter. Des approches de traitement rapide ont été développées puis ont dû être affinées par l'utilisation de méthodes spécifiques au secteur (le testing², par exemple).

Mais, en plus des difficultés de démonstration des faits, des questions relatives à la présence de discrimination fondée sur divers autres motifs ou se manifestant selon des modalités autres que le simple refus de louer ont rapidement commencé à se poser. Ainsi, il a fallu établir les bases du caractère discriminatoire des refus fondés sur la présence d'enfants. Puis s'est posée la difficile question du caractère justifié ou non des refus fondés sur diverses interprétations subjectives de la capacité de payer, du caractère discriminatoire ou non du recours à des enquêtes de crédit ou de l'exigence d'endossement pour diverses catégories de personnes, etc. Des situations particulières amenaient elles aussi leur lot d'interrogations ponctuelles: ainsi les problèmes soulevés par la revendication récente d'associations de propriétaires à l'effet que le loyer des prestataires de l'aide sociale fautifs dans leurs paiements soit désormais retenu à la source, à même leurs chèques émis par le ministère.

Dans le cours de ces réflexions, deux questions commençaient à surgir avec une étonnante régularité: celle du lien entre les situations de pauvreté et le motif de la condition sociale, et celle de la frontière

1 La fusion de la Commission des droits de la personne du Québec et de la Commission de protection de la jeunesse est intervenue le 29 novembre 1995. La référence à «la Commission», dans ce texte, renverra à cet organisme fusionné. Certaines des activités auxquelles il sera fait référence dans le texte renvoient à des activités passées de la Commission des droits de la personne. Dans ces cas, cet organisme sera désigné sous cette appellation.

2 Deux personnes présentant des caractéristiques semblables, à l'exception de la couleur de leur peau ou de leur accent, téléphonent pour obtenir un rendez-vous, ou se présentent sur les lieux pour visiter un logement: les différences dans les réactions du locateur, s'il en est, sont alors consignées.

entre le droit à l'égalité et le droit minimal à un logement décent.

Inutile de dire que les problèmes soulevés se sont révélés le plus souvent complexes et interreliés. Il est dès lors apparu qu'une analyse permettant de faire le tour des questions impliquées devenait nécessaire si nous voulions pouvoir poser un regard éclairé sur les problèmes qui nous étaient soumis, définir une orientation cohérente en ce qui a trait à l'exercice du droit à l'égalité dans ce domaine et proposer des pistes de solution qui dépassent le cas par cas.

Nous avons donc décidé de procéder à une analyse systémique du secteur et des modes selon lesquels les inégalités s'y construisent.

Une approche systémique

L'approche systémique de la discrimination n'est pas nouvelle; nous en retracerons brièvement les origines et définirons sa dynamique particulière avant de l'appliquer au secteur du logement.

Cette approche s'est développée progressivement dans le cadre du traitement de plaintes de discrimination par les organismes chargés d'en vérifier l'existence et par les tribunaux appelés à trancher les différends à ce propos. La définition de la discrimination telle qu'elle avait été perçue au départ, à savoir liée à des attitudes personnelles trouvant leurs manifestations dans des comportements conscients de différenciation ou d'exclusion, est en effet vite apparue comme inapte à rendre compte des situations de traitement inégalitaire ou d'exclusion qui étaient quotidiennement observées dans la vie en société. On a ainsi pu constater que des règles en apparence neutres avaient des effets défavorables (préjudicia-bles) sur certaines catégories de citoyens dont la vulnérabilité était pourtant suffisamment connue pour avoir mené à leur identification comme cibles de l'interdiction de faire de la discrimination. On s'est également rendu compte que des ensembles de règles plus vastes gérant le fonctionnement de certaines institutions, parce qu'elles avaient été édictées en référence à certaines catégories sociales bien précises, s'appliquaient très mal à d'autres: elles n'arrivaient à être favorables qu'aux catégories en fonction desquelles elles avaient été conçues et modelées produisant ainsi des résultats tout à fait inégaux pour d'autres.

Il est donc apparu que pour bien saisir la discrimination il fallait éloigner la loupe des relations entre individus pour saisir la dynamique des rapports sociaux: des rapports entre personnes appartenant à des catégories socialement différenciés et marqués par des ensembles de règles explicites ou implicites qui viennent leur donner sens et effet dans un cadre lui-même socialement défini: celui des institutions socialement reconnues (travail, école, famille, etc.).

Cette approche était certes beaucoup plus complexe et requérait le repérage d'ensembles plus larges que ceux auxquels la recherche d'une faille dans les relations entre deux ou quelques personnes avait limité l'examen. C'est par la mise en évidence des liens entre les parties de ces ensembles dans la production d'effets défavorables sur certaines catégories, que cette approche pouvait permettre l'élucidation de la *discrimination systémique* dont ces ensembles étaient porteurs et par la suite fournir des outils permettant de s'y attaquer³.

Cette perspective élargie faisait appel en particulier au savoir lié à la pratique des sciences sociales. Elle a effectivement donné lieu à de nouvelles collaborations entre les sciences sociales et le droit et a été identifiée sous l'appellation d'*approche systémique*⁴.

Nous présentons en annexe deux exemples qui permettront d'illustrer notre propos: l'un tiré d'une cause portant sur la présence de femmes dans un secteur de travail non traditionnel et qui a mené à une première formulation, dans la jurisprudence canadienne, de la notion de discrimination systémique⁵; un

3 Le constat du caractère systémique des problèmes d'exercice des droits n'est pas nouveau à la Commission: il dicte au contraire son approche dans ses principaux secteurs d'intervention. Cette approche a été clairement explicitée dans le dossier de la discrimination dans le domaine de l'emploi (CHICHA-PONTBRIAND, M.-T., *Discrimination systémique et méthodologie des programmes d'accès à l'égalité en emploi*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1989) et dans celui de l'intégration scolaire des élèves handicapés (GARON, M., *La déficience intellectuelle et le droit à l'intégration*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1992) et GARON, M., *L'intégration en classe ordinaire des élèves qui présentent une déficience intellectuelle: un droit et un processus de changement planifié*, Conférence présentée à l'Université du Québec à Rimouski, 31 mars 1993.

4 GARON, M., «Pour une approche intégrée de la discrimination systémique: convergences et contributions des sciences sociales et du droit», *Revue de droit, l'Université de Sherbrooke*, vol. 17, n° 1, pp. 191-242.

5 *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission des droits de la personne)*, (1987) 1 R.C.S.

autre tiré d'une analyse de la Commission sur l'intégration en classe ordinaire des élèves qui présentent une déficience intellectuelle⁶ et qui montre bien la polyvalence de l'approche; cette dernière analyse a aussi été confirmée par un jugement, cette fois du *Tribunal des droits de la personne*⁷, lequel a toutefois été renversé en appel⁸.

Dans chaque cas, le mode d'examen de la situation utilisé renvoie à un cadre élargi et dynamique. Cette approche permet la mise en évidence de l'articulation d'un système, soit, dans le premier exemple, l'organisation des règles de sélection et d'intégration du personnel d'une entreprise en fonction du sexe, et, dans le second, l'organisation cloisonnée de services scolaires en fonction du «handicap». Elle permet, par la suite, l'exploration de modes d'organisation différents ne produisant pas les mêmes effets discriminatoires. En un mot, les recommandations qui en découlent proposent des changements d'une logique dans les manières de faire et non pas la modification d'une décision relative à des cas particuliers.

L'application du modèle d'analyse systémique à une situation exige donc, dans chaque cas, la prise en compte des particularités du secteur examiné, la clarification de ses principales dimensions, de leurs modes de relation, mais également des liens de cet ensemble avec la dynamique des autres secteurs. Quand il s'agira d'élaborer des propositions visant à solutionner des problèmes identifiés dans ce secteur, il faudra tenir compte de ces liens dynamiques; on sera dès lors en mesure de prévoir en quoi ces solutions pourront avoir un impact sur cette dynamique de l'ensemble.

Présentation de l'étude

C'est cet exercice que nous entreprenons pour le secteur du logement locatif. Un texte récent de la Commission a abordé, d'un point de vue juridique, la question du lien entre la discrimination fondée sur

6 GARON, M., *op. cit.*, 1992.

7 *Commission des droits de la personne c. Commission scolaire de Chauveau* (1993) R.J.Q. 993.

8 *Commission scolaire régionale de Chauveau et Commission scolaire Ancienne-Lorette-Montcalm, Commission scolaire de la Jeune Lorette c. Commission des droits de la personne et Louissette Gervais, Jean-Marc Rouette, Danny Rouette* (20 mai 1994), Québec 200-09-000160-934.

la condition sociale dans le logement et les problèmes liés à l'assistance sociale et à la pauvreté⁹. Le présent document vise à situer ces réflexions dans un cadre socio-économique et à faire ressortir, à l'aide d'une analyse des relations dynamiques entre les différentes composantes du logement, le caractère systémique de la discrimination qu'on y observe.

Ce secteur revêt une importance particulière en raison du rôle primordial qu'il joue dans la vie de chacun. Mais il revêt également une grande complexité en raison de l'imbrication des interventions des divers partenaires. Aussi, étayerons-nous d'abord deux grands constats: en premier lieu, celui du caractère central du logement pour l'ensemble de la société; en deuxième lieu, et cette fois en nous basant sur l'expérience de la Commission, celui des problèmes de discrimination qu'on y observe. Nous examinerons ensuite les caractéristiques du logement locatif à partir de la situation du marché, de celles des locataires, de celle des propriétaires et des interventions de l'État. Une fois cet ensemble mis en place, nous ébaucherons, dans une dernière partie, des pistes de solutions aux problèmes identifiés, ces propositions étant élaborées à partir des principales dimensions de ce système discriminatoire qui auront été mises à jour.

9 TESSIER, H., *L'accès au logement sans discrimination fondée sur la condition sociale: les problèmes reliés à l'assistance sociale et à la pauvreté*, Direction du contentieux, Commission des droits de la personne du Québec, octobre 1995.

CHAPITRE 1. LES GRANDS CONSTATS

1.1 Le caractère central du logement dans la vie sociale

1.1.1 L'importance du logement pour les individus

On peut certes affirmer que le logement n'est pas un bien de consommation comme les autres: se loger renvoie à un besoin essentiel, et cela particulièrement dans un pays comportant des saisons froides comme le nôtre. Le logement est d'abord un abri, mais il est beaucoup plus que cela: c'est le coeur d'une réalité complexe à partir de laquelle la vie tout simplement, puis la vie en société, devient possible. À tel point que lorsqu'une personne n'arrive plus à se loger, elle tombe dans la catégorie la plus démunie et la plus extérieure à la société qui soit, et souvent, à brève échéance, à la vie même: celle des sans-abri.

Le logement c'est le lieu de la vie privée, de l'intimité: c'est souvent le seul lieu véritablement à soi. C'est aussi le lieu de la famille, de l'enfance, des expériences et des souvenirs de base¹⁰, le lieu de l'apprentissage des valeurs et du développement de la personnalité.

Mais c'est aussi le point d'insertion dans un ensemble plus vaste: le logement situe les individus dans un environnement, un quartier avec ses services, ses écoles, les possibilités qu'il offre d'accéder au travail, à une vie sociale élargie.

Pour répondre aux besoins de base, il doit être adéquat, et pour cela, il doit être éclairé, bien chauffé, comporter un espace suffisant et un nombre également suffisant de pièces; il doit être abordable, c'est-à-dire, puisqu'il constitue le poste le plus important du budget, qu'il ne doit pas gruger une part trop

10 «Les personnes sont aussi attachées affectivement au lieu où elles habitent; leur relation à la maison de leur enfance est également toujours présente et cette valeur hautement symbolique constitue une référence automatique pour la plupart des personnes». CONSEIL DE LA FAMILLE, *Agir avec les familles en habitation*, Québec, 1992, p. 3.

importante de celui-ci, faute de quoi la satisfaction des autres besoins de base est compromise¹¹; finalement, on doit pouvoir le conserver, sans quoi plane la menace de voir compromise gravement toute l'organisation de sa vie: l'école des enfants, la proximité du travail et des garderies, l'inscription dans la vie d'un quartier, sans compter les coûts en temps, en énergie et en argent impliqués dans un déménagement.

Enfin, on reconnaît le rôle central, pour l'insertion sociale et le développement d'un contrôle sur ses conditions de vie, de l'acquisition d'une autonomie résidentielle¹².

1.1.2 L'importance du logement comme marché

Dans le cadre du marché, l'habitation constitue un secteur d'activité économique majeur: en 1991, dix milliards et demi, soit 7% du PIB, étaient consacrés, au Québec, aux dépenses de construction résidentielle, de réparation et de rénovation¹³; si l'on y ajoutait les frais liés aux services d'administration des immeubles, aux services liés aux transactions immobilières, etc., le pourcentage s'élèverait encore.

Quant à la signification économique du marché du logement locatif pour les différents investisseurs, elle pourra être très variable: certains y poursuivront des visées spéculatives, d'autres y chercheront soit un revenu régulier, soit un revenu d'appoint, d'autres, un fonds de retraite, d'autres enfin, un simple bien d'inventaire; cela, sans parler des institutions financières qui y jouent un rôle de support¹⁴. En un mot,

11 Voir à ce sujet la notion de «shelter poverty» développée par Michael E. Stone: STONE, M.E., «Shelter... and the right to housing», *City Magazine*, vol. 15, automne 1994, pp. 25-30.

12 Ainsi, par exemple, une étude de Françoise Mondor montre comment des femmes en recherche d'insertion ont commencé à acquérir une certaine maîtrise de leur situation à partir du moment où elles ont réussi à s'établir dans un logement stable, à elles. Voir, MONDOR, F., *Le rapport au logement des femmes chefs de familles monoparentales du Plateau Mont-Royal: itinéraires et enjeux*, Mémoire de maîtrise, Université de Montréal, Faculté de l'Aménagement, vol. 1 et 2, 1989. Le même constat est effectué par l'ACHRU: «L'emploi, l'acquisition du savoir et la sécurité passent nécessairement par la stabilité des conditions de logement», *op. cit.*, p. 1.

13 BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Comptes économiques des revenus et des dépenses*, 3^e trimestre 1992.

14 GREER, G.E., FARRELL, M.D., *Investment Analysis for Real Estate Decisions*, 2^e édition, Longman Financial Services Publishing, Chicago, 1988, p. 20.

les caractéristiques des acteurs et leurs intérêts y sont variés et souvent éloignés de la signification du logement pour les personnes qui y ont élu domicile.

Aussi, l'image d'un marché où s'établit une relation étroite entre le propriétaire et les résidents des logements qu'il met en location, bien qu'elle renvoie à une réalité encore significative, ne couvre qu'une part de la réalité, et cela depuis longtemps au Québec. En fait, la petite propriété dans le domaine du logement locatif privé, à laquelle renvoie une telle image, ne contrôle qu'une fraction du parc immobilier.

Dans la grande majorité des cas, le propriétaire n'occupe pas de logement dans l'immeuble où il offre des logements en location. Des données à cet égard ont été produites dans le *Livre vert sur l'habitation au Québec*, en 1984¹⁵; elles n'ont pas, à notre connaissance, été réévaluées depuis. Ces données indiquent que la part du marché contrôlée par les petits propriétaires-occupants était alors de 32%. Les investisseurs individuels possédant en moyenne deux immeubles et une dizaine de logements, détenaient 15% du marché locatif. Plus de la moitié de ce marché était donc entre les mains de grands propriétaires que le Livre vert regroupe en deux catégories: les «investisseurs importants» possédant en moyenne cinq immeubles et une cinquantaine de logements: ils contrôlaient 21% du marché; les «grandes sociétés» avec, en moyenne, une trentaine d'immeubles et près de 950 logements, et contrôlant 32% du marché¹⁶.

Quant à l'ampleur du phénomène logement locatif, notons que plus d'un million de ménages sont locataires au Québec, soit 43% de l'ensemble des ménages québécois. Ce pourcentage est toutefois nettement plus élevé dans la métropole, soit plus de 70%, la ville de Montréal se classant ainsi au premier rang parmi les grandes villes canadiennes pour ce qui est du taux de locataires.

Parmi ces ménages, plusieurs se retrouvent dans une situation précaire. Ainsi, selon une mesure élaborée par la SCHL permettant d'établir cette précarité, plus du tiers des ménages locataires éprouvaient des besoins impérieux de logements au Québec en 1991¹⁷.

15 MINISTÈRE DE L'HABITATION ET DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR, *Se loger au Québec*, Québec, 1984, p. 28.

16 Pourtant cette catégorie ne regroupe que 0,3% des propriétaires.

17 SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *Statistiques sur le logement au Canada*,

1.1.3 L'importance du logement dans la loi

On ne saurait s'étonner que le logement fasse l'objet d'une attention particulière dans la loi.

De façon globale, le *Code civil*, à son chapitre III, balise les règles de négociation et de consommation de ce bien, s'il est offert en location: il établit les droits et obligations réciproques des propriétaires et des locataires. L'importance qu'y prennent les dispositions d'ordre public, lesquelles échappent à toute négociation (la plus importante étant celle relative au maintien dans les lieux), de même que l'institution d'un tribunal administratif accessible à toute personne qui se considère lésée dans l'application des règles qui y sont énoncées, soulignent clairement qu'il ne saurait s'agir d'une simple marchandise.

La réalité du logement est également largement présente dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Les articles 7 et 8 définissent, au chapitre des libertés et droits fondamentaux, le caractère inviolable de la demeure. L'interdiction de discrimination, définie à l'article 10, s'applique à l'accès à ce bien vital. L'article 14 vient circonscrire de façon très précise, et dans l'esprit des articles 7 et 8, les situations où l'interdiction de faire de la discrimination dans la conclusion d'un bail pourrait être limitée, soit lorsque «le locateur ou sa famille réside dans le local, ne loue qu'une seule chambre et n'annonce pas celle-ci». Quant à l'article 111, qui définit la sphère de compétence du Tribunal des droits de la personne, il désigne nommément le secteur du logement comme relevant de celle-ci.

Le droit à un niveau de vie décent, inscrit à l'article 45 de cette Charte, au chapitre des droits économiques et sociaux, renvoie implicitement au droit à un logement convenable à un prix décent, puisque la composante logement constitue la part la plus importante des budgets familiaux. Qui plus est, comme le souligne Hélène Tessier de la Direction du contentieux de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse dans une étude juridique sur l'accès au logement, la jouissance de ce bien essentiel conditionne l'exercice d'autres droits inscrits dans la Charte: droit à l'intégrité physique et psychologique et droit à la liberté de sa personne (article 1), droit au respect de la dignité (article 4) et

(... suite)

juillet 1992, p. 66. La notion de besoins impérieux de logement sera reprise à la section 2.2.2.

de la vie privée (5), droit des enfants à la protection, à la sécurité et à l'attention de leurs parents (article 39)¹⁸.

1.1.4 Le caractère vital du logement établi par la notion de droit au logement

La notion de droit au logement vient chapeauter cet ensemble. Reconnue internationalement, il s'agit d'une notion extensive couvrant l'ensemble des besoins qui se greffent autour du logement dans la vie des gens.

Cette notion n'est nullement étrangère au droit canadien. La présentation, en 1973, d'un projet de loi visant à refondre la *Loi nationale de l'habitation* contenait l'énoncé de principe suivant:

«When we talk (...) about the subject of housing, we are talking about an elementary human need (...) When we talk about people's needs (...) society and the government obviously have an obligation to assure that these basic needs of shelter are met. I have already acknowledged this obligation in stating that good housing at reasonable cost is a social right of every citizen of this country (...).»¹⁹

Les propos précisant le contenu de cette notion de droit au logement, présentés dans une observation générale adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies sont particulièrement éclairants. Nous nous permettons de les citer largement.

«1. Conformément au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte, les États parties²⁰ «reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence». Le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant²¹, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.»...

18 TESSIER, H., *op. cit.*, pp. 8-9.

19 Le ministre Basford cité dans DANSEREAU, F., *Le logement comme droit social: quelques pistes de réflexion*, INRS-Urbanisation, octobre 1991, p. 2.

20 Le Québec a adhéré au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* auquel il est fait référence ici le 21 avril 1976 par l'arrêté en conseil 1438-76.

21 Les soulignés sont de nous pour l'ensemble de la citation.

«4. Certes, la communauté internationale a fréquemment réitéré l'importance du respect intégral du droit à un logement suffisant, mais, entre les normes énoncées (...) et la situation qui règne dans de nombreuses régions du monde, l'écart reste préoccupant... le Comité constate que ces problèmes touchent également certaines des sociétés les plus avancées sur le plan économique.»...

«7. Le Comité est d'avis qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égalise, par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité... Le droit au logement devrait être assuré à tous sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques...

«Un logement adéquat c'est [...] suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels - tout cela pour un coût raisonnable.»»

«8. ...

c) ... Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les États parties devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les États parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière...»

«11. Les États parties doivent donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière. Les politiques et la législation ne devraient pas, en l'occurrence, être conçues de façon à bénéficier aux groupes sociaux déjà favorisés, au détriment des autres couches sociales... Le Comité estime donc qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des États parties, en l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte.»

«12. Certes, les moyens à mettre en oeuvre pour garantir la pleine réalisation du droit à un logement suffisant varieront largement d'un État partie à l'autre, mais il reste que le Pacte fait clairement obligation à chaque État partie de prendre les mesures nécessaires à cette fin... cette stratégie devrait être élaborée après des consultations approfondies et avec la participation de tous les intéressés, notamment des sans-abri, des personnes mal logées et de leurs représentants.»²²

Ces formulations signalent qu'il ne saurait demeurer aucune ambiguïté quant à la centralité attribuée au droit au logement en tant que composante du corpus des droits de l'homme, et quant à la rigueur des obligations qui incombent à cet égard aux États qui y ont adhéré -c'est le cas du Canada et du Québec

22 NATIONS UNIES, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Rapport sur la sixième session*, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Supplément n° 3, Documents officiels, 1992, E/1992/23/E/C.12/1991/4, pp. 121-125.

depuis mai 1976.

1.2 Les atteintes au droit à l'égalité dans le logement

Ces constats permettent d'affirmer que l'importance du logement dans la vie personnelle et la vie sociale, ainsi que dans l'activité économique des sociétés, est unanimement reconnue; mais ils montrent également que les intérêts n'y sont pas toujours convergents, quand ils ne sont pas conflictuels. Étant donné cette centralité, la question la plus significative dans un contexte de respect des droits de la personne, c'est de déterminer comment l'actualisation de ces intérêts a des conséquences, et lesquelles, sur l'exercice du droit à l'égalité. Il ne s'agira pas ici, ainsi que nous l'indiquions d'entrée de jeu, de résoudre ces questions d'un point de vue juridique, mais bien de décrire les problèmes socio-économiques et politiques qui se posent au Québec, à l'heure actuelle, en regard de la mise en oeuvre du droit à l'égalité dans le cadre de l'exercice du droit au logement.

1.2.1 Le contexte de la discrimination

Le marché du logement, selon les règles de base de fonctionnement de notre société, ne saurait assurer à tous un logement d'égale qualité. Les règles que notre société s'est données, dans le cadre qui vient d'être énoncé, exigent toutefois:

- d'une part, que tous puissent bénéficier d'un logement décent;
- et, d'autre part, que l'accès au logement et la jouissance paisible de son logement ne soient pas compromis par des caractéristiques personnelles autres que la capacité de la personne de s'acquitter des obligations qu'elle contracte au sujet d'un logement donné.

Le contrat de location présente toutefois des caractéristiques qui favorisent l'écllosion de la discrimination dans le choix et le traitement des locataires:

- il s'agit d'abord, sur le strict plan des affaires, d'un contrat impliquant des sommes importantes;

- sur le plan de la durée, la période couverte peut être très longue, puisque, une fois conclu, le bail comporte un droit de maintien dans les lieux;
- sur le plan affectif, du fait que le logement loué demeure toujours la propriété d'autrui, une tension forte peut exister entre la perception du droit de propriété chez le propriétaire et celle du droit à son «chez soi» de la part du locataire.

L'ensemble de ces caractéristiques peuvent facilement se traduire, chez le propriétaire, par le sentiment d'un droit absolu de choisir ses locataires, de traiter avec eux selon ses critères et de s'appuyer, à cette fin, sur sa perception du risque que certains groupes peuvent présenter, indépendamment des caractéristiques des individus. Cela peut également se traduire par une résistance forte, de la part du propriétaire, à toute intervention de l'État dans ce domaine.

1.2.2 La prévalence de la discrimination dans le logement locatif

La Commission n'a cessé d'être alertée par la présence de la discrimination dans le secteur du logement locatif. Elle l'a été à la fois par le biais de plaintes individuelles, par les représentations qui lui ont été périodiquement apportées par les organismes de défense de divers groupes de la population, ainsi que par les résultats de ses propres expériences de testing effectuées au fil des ans (soit à l'occasion d'une cueillette large et systématique, soit dans des dossiers particuliers de plaintes).

Aussi, la Commission a-t-elle accordé une attention particulière à cette question dans l'organisation de ses activités²³. Mentionnons rapidement certains aspects du travail réalisé: traitement en priorité des plaintes relatives au logement pour enquête depuis les origines de la Commission; élaboration d'un plan d'action avec objectifs, en 1988, en raison de l'impasse dans laquelle la Commission se trouvait dans sa lutte contre la discrimination dans ce secteur; dans le cadre de ce plan d'action, évaluation, à partir d'un testing effectué dans 200 logements offerts en location, de l'ampleur de la discrimination raciale aux

23 Un bilan des activités a été réalisé à la fin de l'année 1989; il faisait état de l'importance des efforts investis et des projets en cours à ce moment. Voir, LESCOP, R., *Le projet-logement à la Commission des droits de la personne. Bilan, perspectives et propositions d'action pour 1990*, Montréal, Commission des droits de la personne du Québec, novembre 1989.

premières étapes de la location²⁴; création d'un comité logement à l'interne regroupant des intervenants occupant des fonctions diverses; création, en 1989, d'un groupe de liaison avec des associations oeuvrant auprès des locataires, et concertation soutenue avec l'ensemble des partenaires (organismes gouvernementaux, associations de propriétaires et de locataires ainsi qu'organisations communautaires concernés); conférences de presse; production d'un dépliant sur la démarche à suivre pour minimiser les situations de discrimination ou pour constituer un dossier de plainte; collaboration avec les associations de locataires pour la publicité sur l'interdiction de la discrimination; recherches diverses, dont l'une sur les caractéristiques de l'habitation et de l'ethnicité sur l'Île de Montréal²⁵, une autre sur les politiques et programmes dans le domaine du logement²⁶, une troisième sur les enquêtes de crédit²⁷, une quatrième sur le harcèlement discriminatoire²⁸; mise au point d'une approche de traitement rapide des plaintes; recherche en vue de la mise au point de stratégies judiciaires pertinentes²⁹; et plus récemment, examen de la question des abus dont sont l'objet les aînés dans les résidences privées, et des mécanismes pouvant être mis en place pour la contrer³⁰, etc.

-
- 24 GARON, M., *Une expérience de testing de la discrimination raciale dans le logement à Montréal*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne du Québec, 1988.
- 25 VACCARO, M., *Certaines caractéristiques de l'habitation et de l'ethnicité sur l'Île de Montréal*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne du Québec, mai 1988.
- 26 LESCOP, R., *Politiques et programmes dans le domaine du logement: leurs effets sur l'exercice du droit au logement pour les minorités ethno-culturelles du Québec*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne du Québec, mai 1988.
- 27 PAQUIN, G., *Rapport de recherche sur les enquêtes de crédit dans le logement*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne, octobre 1990.
- 28 LESCOP, R., *Le harcèlement dans le logement*, Commission des droits de la personne du Québec, juin 1993.
- 29 Diverses causes ont été portées à l'attention des tribunaux, deux d'abord par le Procureur général du Québec, au Pénal, qui ont toutes deux obtenu un jugement favorable à la demande, et diverses autres présentées par la Commission devant le Tribunal des droits de la personne, dont le taux de succès est également très élevé. Ces causes ont permis de préciser divers points de droit importants relatifs au dossier, entre autres, la question de l'état de pauvreté comme condition sociale. Voir à ce sujet: TESSIER, H., *op. cit.*
- 30 GARON, M., avec la collaboration de MAYO, J., pour le Comité sur les aînés en résidence, *La violence faite aux aînés dans les résidences privées. Canevas en vue d'une intervention concertée*, 1^{er} volet, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, octobre 1996.

Au fil des ans, un groupe a émergé comme particulièrement vulnérable à l'une ou l'autre des formes de discrimination observées dans ce secteur: celui des personnes de condition sociale défavorisée. C'est ainsi que ce motif de discrimination a été invoqué dans 42% des dossiers ouverts pour enquête en 1994. On note également qu'il se jumelle souvent à d'autres motifs: en particulier, le sexe, l'état civil ou l'âge (incluant la présence d'enfants³¹), la race ou l'origine nationale.

Tableau 1

**Répartition des motifs invoqués dans les dossiers ouverts
dans le secteur du logement, 1989-1994**

Motifs	1989* %	1994** %
Handicap	6,5	9,3
Sexe	5,4	5,9
Âge	25,1	15,1
Race/couleur/origine ethnique/ origine nationale/religion	22,9	17,5
État civil	6,5	2,3
Condition sociale	31,7	41,9
Orientation sexuelle	--	8,1
Autre	1,1	--
TOTAL	(91)	(86)

31 La Commission des droits de la personne reçoit en effet sous le motif «âge» les plaintes alléguant le refus de louer basé sur la présence d'enfants, c'est-à-dire de futurs membres du ménages identifiés par leur âge.

* Chiffres tirés de: LESCOP, R., Le projet-logement à la Commission des droits de la personne - Bilan, perspectives et propositions d'actions pour 1990, Commission des droits de la personne, novembre 1989, tableau I, p. 81.

** Chiffres tirés de: Commission des droits de la personne, *Rapport annuel 1994*, Gouvernement du Québec, 1995, tableau XII, p. 27.

1.2.3 Les formes de discrimination dans le logement locatif

La discrimination dans le secteur du logement locatif est donc, pour la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, un phénomène avéré. Nous avons été à même de constater que non seulement cette discrimination y est courante, mais qu'elle peut s'y exercer très facilement. Elle s'effectue en effet généralement sans témoin et de façon très fugitive (il peut s'agir d'un simple refus téléphonique). En conséquence, d'une part, la victime n'est pas toujours à même de constater qu'il y a véritablement discrimination, et, d'autre part, dans les cas où elle a toutes les raisons de croire qu'il y a discrimination, la preuve n'en est pas toujours aisée à faire.

- **La discrimination ouverte**

Cette discrimination peut se faire tout à fait ouvertement: on refuse de louer un logement à une personne, on lui nie un avantage ou l'on refuse d'effectuer une réparation, on la harcèle, et cela, en raison de sa couleur, parce qu'elle n'est pas marié(e), parce qu'elle a des enfants, parce qu'elle est aveugle, parce qu'elle est prestataire de l'aide sociale, ou parce qu'on a établi, comme critère de sélection, la nécessité de faire état d'un statut professionnel (par exemple, on exigera que le chef de ménage ait un travail stable ou on établira une préférence pour certains statuts plus valorisés socialement), etc. On invoque parfois que le quartier ou le logement ne saura convenir à une personne ou à un ménage, s'arrogeant ainsi le droit de décider à sa place.

- **La discrimination cachée**

De telles conduites ouvertes ont toutefois tendance à devenir moins fréquentes au fil des ans (à l'exception, peut-être encore pour un certains temps, de la discrimination fondée sur le fait qu'une

personne est prestataire de l'aide sociale, c'est-à-dire en référence à sa condition sociale³²). La discrimination est en effet généralement camouflée. Notre étude par *testing* a mis au jour les détours, maintes fois relatés par les plaignants, que des propriétaires ou leurs représentants empruntent pour les écarter: le logement est déjà loué, ils possèdent une longue liste d'autres candidatures, ils ne peuvent faire visiter le logement parce qu'ils n'ont pas la clef; parfois, tout simplement, ils ne répondent pas à la porte³³; parfois, enfin, le formulaire de demande de logement, que l'on fera remplir à l'aspirant locataire, servira de paravent à l'élimination des «indésirables», etc.

- **Le harcèlement discriminatoire**

En cours d'occupation du logement, s'ajoute à ces diverses pratiques un phénomène vécu par ses victimes avec beaucoup de difficulté: le harcèlement discriminatoire. En effet, parce qu'elles appartiennent à des catégories plus vulnérables (femmes, immigrants, personnes âgées, handicapés, etc.), certaines personnes subissent des conduites non désirées de la part de leur propriétaire, du concierge ou de voisins. La Commission a défini comme suit le harcèlement discriminatoire dans le domaine du logement:

«Une conduite se manifestant par des paroles, des actes ou des gestes répétés et non désirés à caractère vexatoire et méprisant en raison de l'un des motifs de l'article 10 et qui, pour la personne qui en fait l'objet, porte atteinte notamment à sa dignité ou à son intégrité, entraîne des conséquences préjudiciables ou défavorables sur ses conditions de vie ou de logement ou crée à son endroit un climat d'intimidation, d'humiliation ou d'hostilité.»³⁴

Ces conduites viennent, en effet, empoisonner le quotidien: il peut s'agir de surveillance constante des allées et venues, d'indiscrétions sur la vie privée, de familiarités non-désirées, d'attitudes paternalistes, de visites impromptues, d'entrées sans autorisation, d'injures et d'insultes, de menaces d'éviction, de signature du bail sous pression, de menaces de coupures de services, de hausse de loyer, du refus de

32 Voir, au sujet de l'interprétation du motif condition sociale: LEDOYEN, A., *La condition sociale comme critère de discrimination*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne du Québec, 1994; voir également l'analyse d'Hélène Tessier, citée plus haut (note 9).

33 GARON, M., *op. cit.*, pp. 18-19.

34 Voir, LESCOP, R., *op. cit.*, p. 36.

faire des réparations, de modifications sous pression de clauses du bail en cours³⁵, etc. Ces conduites parfois banales, lorsque prises isolément, se répètent et s'additionnent créant ainsi un climat irrespirable.

Nos analyses ont permis de mettre en évidence la dynamique particulière du harcèlement dans le logement et les circonstances dans lesquelles il se développe³⁶.

S'il a été démontré que le harcèlement sexiste ou raciste en milieu de travail a pour effet une détérioration sérieuse des conditions de travail, de la santé physique et psychologique des personnes harcelées, une détérioration de leurs capacités de travail, de leur efficacité, de leur rendement, il apparaît que les effets du harcèlement dans le logement peuvent être encore plus dévastateurs parce qu'ils rejoignent la personne dans son dernier refuge: au-delà de l'humiliation liée aux insultes, aux intrusions ou au processus d'infantilisation, c'est toute la vie qui est troublée. Pour toute personne harcelée, le harcèlement met en danger sa stabilité dans le logement. Or, comme il s'effectue généralement sur des catégories de personnes en situation de fragilité, soit en raison de leur appartenance à un groupe stigmatisé, soit en raison de leur situation économique, et souvent pour ces deux motifs qui se renforcent mutuellement, il contribue à un rétrécissement des choix ou à une multiplication des efforts requis pour se loger convenablement pour des catégories déjà handicapées.

- **Diverses pratiques ayant des effets discriminatoires**

La discrimination peut également s'exercer au travers de règles ou pratiques en apparence neutres mais qui ont pour effet de compromettre l'exercice en toute égalité d'un droit, pour un groupe de personnes, en raison d'une caractéristique particulière à ce groupe, et cela en contravention avec l'article 10 de la

35 *Ibid.*, pp. 13-19.

36 Il se manifeste parfois dès l'arrivée par des conduites directement hostiles, en raison de préjugés divers. Il peut être relié à des habitudes culturelles des arrivants: le fait par exemple de vivre plus nombreux dans un logement. Il est parfois lié à la méconnaissance de certaines responsabilités ou du mode d'entretien du logement de la part du locataire, en particulier s'il s'agit d'un ménage nouvellement immigré. Les mauvaises conditions de logement viennent exacerber les relations entre locataires: mauvaise ventilation, insonorisation inadéquate, espace réduit. Finalement, il apparaît souvent à l'occasion d'un conflit de caractère économique: requête de réparation, avis de hausse de loyer, contestation à la Régie, retard de paiement, etc. C'est alors la vulnérabilité réelle ou perçue du ou de la locataire qui fournit l'occasion à la personne en position de force de tenter de l'intimider. LESCOP, R., *op. cit.*

*Charte des droits et libertés de la personne*³⁷. Nous illustrerons de tels effets ici à l'aide des enquêtes de crédit, de l'endossement des baux et de la règle fixant un pourcentage arbitraire du revenu comme maximum qu'une personne doit consacrer à son loyer.

A) L'enquête de crédit

Une étude réalisée à la Commission des droits de la personne sur l'enquête de crédit, comme mesure d'appoint pour la sélection de candidats au logement, a pu montrer les effets discriminatoires inhérents à une telle pratique³⁸.

Très succinctement, on peut dire d'abord que cette pratique est utilisée beaucoup plus systématiquement pour les catégories les moins favorisées; elle est même, dans certains cas, automatique pour les candidats bénéficiaires de l'aide sociale.

Comme les critères de base permettant d'établir un bon crédit sont l'emploi, le revenu, la stabilité de l'emploi et l'existence de biens saisissables, critères auxquels peuvent venir s'ajouter le fait d'avoir déjà été impliqué dans un jugement de la Régie du logement, les données sur le casier judiciaire, etc., il est clair que l'enquête de crédit est un outil qui oriente la sélection en faveur de catégories particulières et qui en élimine d'autres systématiquement. Or, les analyses de ces fichiers ont clairement mis en évidence des failles importantes dans la compilation et la mise à jour des données qui y sont incluses: par exemple, le remboursement d'une dette ou l'obtention d'un verdict de non-culpabilité suite à une accusation ne sont pas nécessairement inscrits au dossier, pas plus que n'est retirée la mention d'une infraction suite à l'octroi d'un pardon. De plus, diverses informations non pertinentes au paiement du loyer et qui, de surcroît, mettent en péril le droit à la vie privée y sont consignées (par exemple une condamnation peut y apparaître sans qu'il y soit fait mention qu'elle est liée à une infraction aux règles de

37 Voir BOSSET, P., *La discrimination indirecte dans le domaine de l'emploi. Aspects juridiques*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1989.

38 PAQUIN, G., *op. cit.*

la circulation)³⁹.

Si l'on relie ces difficultés au fait que certaines catégories sont plus souvent désignées pour être soumises à de telles enquêtes, on constate facilement le handicap supplémentaire que celles-ci font peser sur elles.

Certains groupes protégés par la Charte sont également plus vulnérables à une telle pratique, parce qu'ils n'auront pas eu la possibilité d'établir leur crédit: les femmes sans expérience de crédit ou qui prennent charge de famille après une séparation, les immigrants arrivés depuis peu, ou les immigrants plus anciens qui ont recours à une économie parallèle, les jeunes qui en sont à leur première expérience de logement, etc.

Finalement et peut-être plus fondamentalement, l'enquête de crédit n'est pas un indicateur vraiment fiable des habitudes de payer son logement: une personne peut, à la limite, avoir une mauvaise fiche de crédit et avoir toujours payé régulièrement son loyer parce qu'elle considère l'acquittement de cette obligation comme vitale et qu'elle en a toujours fait une priorité.

En un mot, à l'instar de certains tests visant à mesurer une aptitude spécifique⁴⁰, l'enquête de crédit est un test peu fiable pour évaluer la capacité d'un aspirant locataire de s'acquitter de ses obligations face au logement, et il a, dans sa forme et ses utilisations actuelles des effets discriminatoires.

Examinées sous l'angle de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, les enquêtes de crédit posent le même type de problèmes. En effet, découle de l'article 5 de cette Loi l'obligation de s'en tenir aux informations nécessaires à la conclusion du bail. L'ouverture que permet l'enquête de crédit sur la vie personnelle montre bien la distance qui sépare cet instrument, sous sa forme actuelle, de l'esprit des lois s'appliquant au logement.

B) L'endossement des baux

39 Voir PÉLADEAU, P., LAPERRIÈRE, R., *Le droit à la protection des renseignements personnels. Étude sur les bases privées de données à caractère personnel en droit canadien, comparé et international*, Société québécoise d'information juridique, Montréal, 1986.

40 On se rappellera les tests d'aptitudes mécaniques utilisés par le CN pour la sélection de son personnel, qui sont cités dans l'exemple présenté en annexe.

On exigera souvent des personnes qui ne peuvent établir leur crédit qu'elles fassent endosser leur bail, et l'on exigera que l'endosseur soit, à son tour, lui-même soumis à une enquête de crédit. La justification d'une telle pratique par les propriétaires qui y ont recours, c'est que la démonstration de la capacité de payer et des bonnes habitudes de paiement ne suffit pas: ils exigent que le locataire puisse être saisissable en cas de défaut de paiement. En un mot, pour le propriétaire, il ne suffit pas à une personne de condition sociale défavorisée de démontrer qu'elle a toujours bien payé son logement; il lui faut posséder des biens saisissables ou avoir, dans ses relations, des personnes qui sont prêtes à s'engager comme endosseurs, pour obtenir un logement convoité. Il s'agit d'une exigence qui devient abusive si elle est appliquée systématiquement et qui est humiliante pour toute personne qui peut démontrer qu'elle a un passé de responsabilité personnelle.

C) La définition d'un pourcentage limite du revenu à consacrer au loyer

Examinons un peu plus en profondeur une troisième règle ayant progressivement acquis une crédibilité importante, si bien qu'on y réfère souvent comme à une simple règle de bon sens.

Cette règle renvoie à l'utilisation, comme mesure de sélection des locataires, d'un critère basé sur une fraction «acceptable» du revenu que le loyer doit représenter. Ce critère a évolué dans le temps: il est passé de 25%, renvoyant à cette idée que le coût mensuel du loyer devrait être l'équivalent d'une semaine de salaire, au niveau actuel se situant à environ 30%. Une étude préparée pour la Commission des droits de la personne de l'Ontario, en mars 1994, a fait ressortir le caractère purement circonstanciel (historiquement) d'une telle règle⁴¹.

En effet, celle-ci a émergé de mesures plus ou moins rigoureuses et variables de la part du revenu effectivement consacrée par certains ménages aux dépenses de logement⁴². Utilisée à diverses fins

41 HULCHANSKI, J.D., *The Use of Housing Expenditure-to-Income Ratios: Origins, Evolution and Implications*, préparé pour l'Ontario Human Rights Commission, mars 1994.

42 Ces mesures avaient d'ailleurs mené à des conclusions variées, quand ce n'est contradictoires. Ce n'est qu'au cours des années '60 qu'un nombre significatif d'études du marché du logement et des dépenses à ce poste du budget des ménages en vinrent à mettre sérieusement en question la validité des conclusions de

souvent contradictoires⁴³, cette règle «pratique» en vint toutefois progressivement à représenter une certaine sagesse dans l'appréciation de la part qu'un ménage *doit* raisonnablement allouer aux dépenses de logement⁴⁴.

Un tel saut présente des failles importantes.

- Une règle uniforme définissant ce qui constitue une portion «normale et acceptable» du revenu devant être consacrée au loyer fait l'économie de l'analyse des besoins dans le domaine du logement, tout autant que de la capacité de paiement; elle ignore la diversité et la complexité des *patterns* de consommation et des types de ménages (la taille des ménages, le nombre des personnes ayant un revenu, les types d'avoirs et de revenus - liquides ou non⁴⁵, le moment dans le cycle de vie et les attentes, etc.); elle fait fi du fait que, lorsque les ménages se trouvent en difficulté économique importante, ils peuvent avoir recours aux marchés dérivés⁴⁶. Une autorité extérieure vient ainsi imposer ce qu'elle considère comme une allocation acceptable du budget du ménage à ses divers postes.
- Elle exclut de son modèle les questions relatives à l'état du marché du logement, à la

(... suite)

départ. HULCHANSKI, J.D., *op. cit.*, p. 18.

43 Elle a été utilisée largement par les défenseurs des droits sociaux pour dénoncer certaines situations, par les institutions financières à l'occasion de prêts hypothécaires, par le gouvernement pour l'évaluation statistique des problèmes de logement, pour la détermination de l'éligibilité au logement social et pour la fixation du niveau de ces loyers, et finalement par les propriétaires pour sélectionner leurs locataires. Brièvement, on peut retenir que, selon les utilisateurs, cette règle revêt des sens différents: elle peut servir à décrire les dépenses des ménages ou à décrire des tendances. Dans le cas où elle est utilisée pour établir des seuils d'accès à des programmes, le niveau choisi permet d'élargir ou de restreindre le volume de la clientèle admissible: il s'agit essentiellement de choix politiques. Utilisée pour effectuer le choix de locataires, elle devient un substitut rapide de l'évaluation de la capacité de payer.

44 *Ibid.*, pp. 4-17.

45 Selon J.D. HULCHANSKI et J.H. MOCHALSKI, *How Households Obtain Resources to Meet their Needs: The Shifting Mix of Cash to Non-Cash Sources*, Research paper prepared for the Ontario Human Rights Commission, 1994, il existe cinq sphères économiques d'où les ménages peuvent tirer les ressources pour satisfaire leurs besoins: la sphère de l'économie domestique, la sphère de l'économie informelle, la sphère sociale (le voisinage et les groupes), l'économie de marché et l'économie d'État (l'aide gouvernementale).

46 Les médias font largement état, ces temps-ci, de l'accentuation du recours aux soupes populaires et aux banques de nourriture et de vêtements. Mais, si la nourriture et le vêtement peuvent provenir d'organismes de dépannage, cela ne saurait être le cas du logement.

discrimination, aux ménages à besoins spéciaux, etc.

- Finalement, dans les cas où elle est utilisée pour des fins de sélection, une telle règle permet l'identification rapide et le rejet des ménages à plus faibles revenus: ce faisant, elle fonde une discrimination que Hulchanski désigne sous le terme de «statistique», c'est-à-dire une sélection fondée sur les caractéristiques socio-économiques d'un groupe auquel un ménage appartient plutôt qu'à ses caractéristiques propres.

Le constat à l'effet que de très nombreux ménages consacrent effectivement au paiement de leur logement beaucoup plus que le pourcentage jugé raisonnable montre bien que cette règle est inadéquate pour juger de la capacité de payer. En fait, les difficultés rencontrées dans le paiement du loyer peuvent être davantage liées à des événements inattendus comme la perte soudaine d'un emploi, un accident, la maladie ou le divorce, événements par définition difficiles à prédire, qu'à un pourcentage arbitraire du loyer par rapport au revenu⁴⁷.

Cette règle aura pour effet un rejet disproportionné de candidatures dans les groupes à plus faibles revenus: les prestataires de l'aide sociale, les femmes cheffes de familles monoparentales, les membres de la nouvelle immigration, etc.⁴⁸. Elle aura également pour effet de rendre encore plus difficile, pour ces ménages, l'amélioration de leur statut:

«The use of minimum income criteria in the rental housing market constitutes the use of an easy to use statistical measure to discriminate against many of the groups protected by human rights legislation. They are protected by legislation because many in society already consider them «inferior» people, not just «inferior» tenants. Black people, women, and single mothers, for example, earn proportionately less because of their colour, or gender, or marital status. This is in part due to discrimination in the labour market. Taking this fact and using it against them in the rental housing market is simply adding to their disadvantaged situation.»⁴⁹

D) Les agences de sélection des locataires

47 LANE, T.S., *What Families Spend for Housing. The Origins and Uses of the «Rule of Thumb»*, Cambridge, MA: Abt Associates, 1977, p. 54, cité par J.D. HULCHANSKI, *op. cit.* p. 50.

48 Pour une interprétation juridique du caractère discriminatoire de cette règle, voir TESSIER, H., *op. cit.*, pp. 4 à 7.

49 J.D. HULCHANSKI, *op. cit.* p. 58.

On doit finalement signaler les dangers que peut comporter une pratique nouvelle dont les caractéristiques et les conséquences sont encore mal connues: il s'agit de l'émergence d'agences ayant pour mandat d'effectuer la sélection des locataires pour un propriétaire et qui fournissent une assurance sur la perception des loyers futurs. Les critères de choix ne sont évidemment pas publicisés, mais on imagine bien que les facteurs de risque devront être réduits au minimum. Il s'agit d'un secteur nouveau d'activité sur lequel une vigilance devra s'exercer.

1.3 Pour conclure sur ces constats

Nous avons fait, dans la première partie de ce chapitre, le constat du caractère vital du logement dans la vie des gens et, plus largement, dans l'activité sociale et économique des sociétés. Les constats que nous venons de faire quant à la discrimination qui s'exerce dans ce secteur paraissent ainsi d'autant plus graves et inquiétants pour l'équilibre même des rapports sociaux.

À cet égard, notre analyse a évoqué jusqu'ici la présence de divers facteurs qui placent certaines catégories de la population dans une position défavorable: femmes cheffes de familles monoparentales, personnes nouvellement immigrées ou d'arrivée plus ancienne, mais stigmatisées par des préjugés à l'encontre de leur groupe d'origine, personnes handicapées, jeunes, personnes âgées, prestataires de l'aide sociale, ménages pauvres. Il s'agit d'abord de facteurs liés aux préjugés. Ceux-ci peuvent se manifester ouvertement, mais le plus souvent ils se camouflent derrière des tactiques ou des outils de sélection au moment de l'accès au logement, ou encore, de harcèlement en cours d'occupation d'un logement. Ces tactiques ou règles en apparence neutres contribuent encore davantage à fragiliser la position des ménages faisant partie de certains groupes démunis dans leur recherche et la jouissance paisible d'un logement qui leur convienne. Dans chaque cas, il est possible de démontrer que des approches alternatives pourraient permettre d'éviter ces effets discriminatoires. Par exemple, une évaluation sans préjugé des habitudes de paiement du loyer et des qualités de locataires peuvent permettre d'éviter le recours à cet outil contestable et contesté pour la sélection de locataires qu'est l'enquête de crédit. De la même façon, la règle d'un pourcentage limite du revenu à consacrer au loyer peut être avantageusement remplacée par un examen de la capacité de payer des candidats au

logement, de même que par leur aptitude passée à faire face à leurs obligations en regard du logement (paiement régulier du loyer, des comptes d'électricité, de gaz, de téléphone, etc.), avec un budget comparable. Dans ce contexte, on voit comment les ménages de condition socio-économique défavorisée sont particulièrement vulnérables.

Les effets globaux de ces situations de discrimination ne peuvent toutefois être pleinement appréciés sans que l'on procède à l'examen de données plus larges permettant de préciser le contexte dans lequel ces situations prennent place. Il sera ainsi possible de mieux identifier les dimensions en jeu et de mieux comprendre leurs interrelations, ce qui permettra, par la suite, de repérer des éléments de solution systémique à ce problème, une fois que son caractère systémique aura été clairement établi. À cette fin, nous examinerons, dans le chapitre qui suit, les principales composantes du marché du logement et la façon dont elles se répercutent sur la capacité des personnes de condition sociale défavorisée d'exercer en toute égalité, leur droit à un logement convenable.

CHAPITRE 2.

ANALYSE DES COMPOSANTES DU MARCHÉ DU LOGEMENT ET DE LEURS EFFETS SUR L'EXERCICE DU DROIT AU LOGEMENT EN TOUTE ÉGALITÉ

2.1 La situation actuelle du marché du logement

2.1.1 Les orientations politiques générales face au marché de l'habitation

Le cadre général dans lequel le stock locatif se développe dans notre société, c'est celui d'une société libérale où l'État n'a qu'un rôle d'encadrement général et un rôle supplétif de dernier recours. Cette approche était clairement explicitée dans un document de 1987 du ministère des Affaires municipales⁵⁰ qui définissait les bases générales des orientations gouvernementales. L'action gouvernementale devait, selon ce document, respecter quatre principes généraux:

- se loger est avant tout une responsabilité individuelle;
- il incombe d'abord aux intervenants privés oeuvrant sur le marché d'offrir aux ménages les meilleures conditions possibles de logement;
- la responsabilité de l'État en est une d'encadrement du secteur de l'habitation;
- l'aide de l'État doit être orientée prioritairement vers les plus démunis.

2.1.2 Le marché de l'habitation: ses dérives récentes

La question qui nous préoccupe est celle de savoir jusqu'à quel point les «intervenants privés oeuvrant sur le marché» arrivent à «offrir aux ménages les meilleures conditions possibles de logement», et en quoi cette situation peut intervenir dans le cycle de la discrimination dont sont l'objet certaines catégories de ménages.

La situation de la Ville de Montréal fournit un exemple intéressant de la façon dont les principes énoncés se sont traduits récemment en relation avec l'évolution du stock locatif de cette ville. Il s'agit, bien sûr,

50 BOURBEAU, A., Ministre des Affaires municipales, responsable de l'habitation, *Les orientations gouvernementales en matière d'habitation*, Mémoire au Conseil des ministres, Gouvernement du Québec, 8 décembre 1987.

d'un cas spécifique et que nous ne considérerons que comme tel. À noter toutefois son intérêt en raison, d'abord, de la large proportion de l'ensemble du stock locatif de la province qu'il réunit (près de 30%⁵¹), et ensuite de la proportion très importante des ménages ayant des problèmes de logement qui y habitent.

D'un bilan effectué par les services de la Ville de Montréal pour 1989⁵², on peut retenir les éléments suivants:

- il y a eu perte de logements abordables en raison des démolitions, des transformations de logements en commerces et de la conversion en co-propriété⁵³;
- quant à la production de logements, la construction a eu tendance, en raison du coût des terrains, à s'orienter vers le haut-de-gamme, et cela malgré la demande pour d'autres types de construction; de plus, on a eu tendance à privilégier la production de petits appartements;
- quant aux appartements à bon marché, on noterait certains problèmes occasionnels relatifs à l'adéquation aux normes, notamment sur le plan de l'insonorisation.

À cela s'ajoutent deux facteurs: l'effet, sur le prix des logements, de la poussée spéculative des années 1980 et le difficile appariement entre les besoins et la répartition des logements: les grands logements ne vont pas nécessairement aux ménages nombreux et les logements moins chers aux ménages les plus démunis⁵⁴.

51 La Ville de Montréal comptait en 1991, 460 175 ménages dont 73,5% étaient locataires, soit 338 229 ménages. Le total des ménages locataires pour l'ensemble du Québec, tel que calculé à partir des données du *Profil statistique de l'habitation au Québec* produit par la Société d'habitation du Québec, était pour sa part de 1 132 749 (soit 43% du total des 2 634 300 ménages québécois).

52 VILLE DE MONTRÉAL, *Habiter Montréal*, Énoncé de politique d'habitation, Montréal, 1989, pp. 20-23.

53 La contribution de ce dernier facteur depuis 1989 est faible, le nombre de conversions annuelles se situant aux environs de 250.

54 À la suite d'une comparaison des nombres de ménages et de logements selon la taille des uns et des autres, Dansereau et Séguin en arrivent à la conclusion que, bien que le Québec ne manque pas de grands logements, il n'y a pas nécessairement appariement entre grands logements et ménages nombreux, et cela pour un ensemble de raisons: parents qui conservent leur grand logement après le départ de leurs enfants, choix de sur-consommation de l'espace, relative rareté de grands logements à certains endroits en raison de leur répartition spatiale inégale, mais également discrimination à l'encontre des familles avec enfants, etc. Voir, DANSEREAU, F., SÉGUIN, A.M., *Le droit au logement: bilan de situation*, Rapport de recherche

En un mot, si «se loger est avant tout une responsabilité individuelle» et qu'«il incombe d'abord aux intervenants privés d'offrir aux ménages les meilleures conditions possibles de logement», la rencontre entre cette demande et cette offre est soumise à une logique d'affaire qui peut s'écarter largement d'une logique des besoins. On ne saurait s'étonner en conséquence de l'accroissement des demandes résiduelles qui se tournent vers l'État et qui, dans une situation où les ressources de celui-ci se raréfient, demeurent insatisfaites.

2.2 La situation des locataires

2.2.1 L'aggravation des difficultés de se loger à un coût raisonnable

Il est en effet clair que, dans ce contexte, la situation des groupes les plus défavorisés s'est largement détériorée depuis le milieu des années 1980, alors que le secteur de l'immobilier connaissait au contraire un boom inégalé depuis les trente dernières années: les prix des logements se sont accrus en proportion de l'augmentation de la valeur de la propriété qui connaissait une croissance record. Ainsi, quand on compare les courbes d'augmentation du coût de la vie et celles d'augmentation du coût des loyers, on constate qu'entre 1981 et 1989 les courbes se sont nettement distancées: si l'on prend 1981 comme base (100), le coût de la vie avait augmenté à 124 en 1985, alors que l'indice d'augmentation des loyers était à 133. En 1989, les coefficients respectifs étaient de 146 et de 158⁵⁵. La poussée contribuant à cet écart s'est stabilisée par la suite, le coût du logement progressant un peu moins rapidement que celui de l'ensemble des biens (les coefficients étaient à 168 pour les biens à la consommation et 173 pour le logement en 1993), mais le poids accru du logement sur le budget des ménages était chose établie; ce poids était d'autant plus lourd que les salaires avaient plafonné et que l'emploi se faisait plus rare.

(. . . suite)

soumis à la Commission des droits de la personne du Québec, mars 1992, pp. 9-10.

55 Source: Statistique Canada: référence P 486056. Si l'on prend 1971 comme base (100), le pattern paraît différent en raison de la très forte hausse des prix à la consommation (219) entre 1971 et 1980, comparativement à une augmentation relativement plus faible du coût du logement au cours de la période (150). Cela ne saurait minimiser le choc de l'inflation du coût du logement, au cours de la décennie suivante, alors que les salaires plafonnaient et que les taux de chômage connaissaient des hausses significatives.

La croissance concomitante de la part du revenu que les ménages locataires consacrent aux dépenses du logement ne saurait donc étonner. L'augmentation du prix des logements a en effet été telle que les possibilités d'obtenir un logement convenable, pour un prix abordable, se sont réduites pour un nombre croissant de personnes. En un mot, le problème n'est pas individuel, il est tributaire des règles du marché. Ainsi, à Montréal, le pourcentage des ménages locataires⁵⁶ ayant un taux d'effort égal ou supérieur à 30% est passé, de 1981 à 1986, de 30 à 39%. Ce pourcentage s'est stabilisé à ce niveau depuis. Quant à ceux dont le taux d'effort était égal ou supérieur à 50%, la donnée n'était pas disponible en 1981, mais leur pourcentage était de 19,1% en 1991⁵⁷.

Une estimation de la part du revenu qui serait requise des petits travailleurs pour payer les logements les moins chers fournit une bonne illustration de cette situation. Nous utiliserons à cette fin, le barème général du salaire minimal tel que fixé par l'État: ce barème établit ce qui, dans notre société, constitue un plancher sous lequel un employeur ne peut aller sans placer ses employés dans une situation jugée inacceptable. Ce barème était de 5,70 \$ en 1992⁵⁸. Une personne travaillant 40 heures semaine pendant 52 semaines en un an aurait reçu, selon ce barème, 11 856 \$ pour une année de travail sans interruption. Si nous nous reportons à la tranche de logements correspondant aux 10% les moins chers sur le marché, sur l'Île de Montréal, cette année-là, nous pouvons établir comme illustré au tableau 2 la situation d'un chef de ménage qui serait seul soutien de famille, les caractéristiques du logement requis étant établies en fonction du nombre de personnes dans le ménage.

56 Des données de 1986 permettent de voir que le taux d'effort des locataires est largement supérieur à celui des propriétaires, le premier se situant, en moyenne, à 21,6% du revenu, alors qu'il se situait à 13,8% pour les propriétaires: données calculées par Dansereau et Séguin, *op. cit.*, p. 11.

57 Données tirées d'une compilation spéciale de Statistique Canada, Recensement 1991, commandée par le FRONT POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN et publiée dans le document: *Logement et pauvreté au Québec. Dossier noir*, janvier 1994, p. 6.

58 Nous utilisons 1992 comme base pour fins de comparaison avec une estimation similaire de la situation des bénéficiaires de l'aide sociale qui sera présentée plus bas: 1992 est l'année la plus récente pour laquelle nous ayons pu réunir les données complètes pour effectuer ces analyses.

Tableau 2

Estimation de la part du revenu brut requise pour les travailleurs au salaire minimum travaillant à temps plein, toute l'année, selon le loyer, chez les caractéristiques du ménage et la taille du logement requis, Île de Montréal, 1992

Types de ménages	Revenu brut	Type de logement	Loyer=10% ⁵⁹ les moins chers	% du revenu
1 adulte seul	11 856 \$	bachelor	4 008 \$	33,8%
1 parent, 1 enf.	11 856 \$	2 chambres	5 640 \$	47,6%
2 parents, 1 enf.	11 856 \$	2 chambres	5 640 \$	47,6%
1 ou 2 parents, 2 enfants ou +	11 856 \$	2 chambres	5 640 \$	47,6%
1 ou 2 parents, 2 enfants ou +	11 856 \$	3 chambres	6 660 \$	56,2%

Ces chiffres ne sont donnés qu'à titre d'exemple type. Ils indiquent qu'une personne travaillant à temps

59 Valeur déterminée à l'aide du *Rapport sur les logements locatifs* de la SCHL, octobre 1992, RMR de Montréal et de la valeur de l'écart à la moyenne fournies par les statisticiens de la SCHL. À noter que seuls les logements dans les immeubles de 3 logements ou plus sont pris en considération dans les données de référence. Comme les bénéficiaires locataires de l'aide sociale (excluant les chambreurs) constituent 15,6% des ménages locataires de la région de Montréal, le choix d'établir comme prix de référence le loyer maximum parmi les 10% des loyers moins chers se justifie bien.

plein (52 semaines/an) au salaire minimum aurait pu s'en tirer sans trop de mal avec le coût du logement, si elle était seule: elle aurait pu se loger dans les logements les moins chers (la tranche des 10% inférieurs) avec 33,8% de son revenu brut. Pour les parents avec un enfant et souhaitant se loger dans un appartement comptant deux chambres à coucher, la part des revenus devant aller au logement se serait accrue dangereusement pour atteindre les 47,6%. La venue d'autres enfants requérant éventuellement plus d'une chambre à coucher à leur intention, aurait fait grimper ce taux largement au-delà de 50% du revenu brut.

Si l'on se reporte à la situation effective des ménages locataires de la région de Montréal, on constate, à partir des données du recensement de 1991, que 11% des chefs de ménages inclus dans la main-d'oeuvre active (soit 46 300 ménages)⁶⁰ gagnaient moins de 10 000 \$/ an. Les données présentées au tableau qui précède ne sont donc pas sans pertinence pour illustrer la situation particulièrement difficile des petits travailleurs.

On ne doit donc pas s'étonner de ce que la hausse du prix des logements et de la part du budget des familles qu'il draine ait coïncidé avec la multiplication des banques alimentaires de même que la mise en place de programmes de garde parascolaires dans les quartiers pauvres pour s'assurer que les enfants des familles pauvres auront au moins un repas par jour⁶¹.

2.2.2 Le lien entre difficultés dans le logement, pauvreté et différentes caractéristiques des ménages

Les ménages pauvres ont donc été particulièrement affectés par l'évolution récente de la situation du marché du logement, ce qui va en quelque sorte de soi puisque la notion même de seuil de pauvreté est

60 C'était le cas de 5,7% des chefs de familles comptant deux parents et des enfants, et de 11,5% des chefs de familles monoparentales, parmi les ménages locataires dont le chef faisait partie de la main-d'oeuvre active. Données extraites de la bande échantillon de Statistique Canada par Sylvain Archambault.

61 Voir: DOYLE, V., *Le logement et les enfants au Canada*, texte rédigé pour l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine dans le cadre de la Campagne 2000, novembre 1991, p. 3; voir également, CAUCUS DES MAIRES DES GRANDES VILLES DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS, *Plan d'action national sur le logement et les sans-abri*, février 1991, p. 10.

construite à partir d'une évaluation de la part du budget qui passe à la satisfaction des besoins de base⁶².

Une mesure composite a été élaborée par la Société canadienne d'hypothèque et de logement pour estimer le nombre de ménages qui connaissent des besoins impérieux de logement. La définition retenue est la suivante:

«Un ménage connaît des besoins impérieux de logement si son revenu est insuffisant pour lui permettre de trouver un logement de qualité et de taille convenable à un prix abordable.»⁶³

Or, il a été démontré qu'au Québec, en 1986, 74% des ménages locataires se situant sous la limite du seuil de faible revenu de Statistique Canada⁶⁴, en d'autres termes, 74% des ménages pauvres, avaient des besoins impérieux de logement⁶⁵.

Trente-cinq pourcent d'entre eux devaient consacrer plus de 50% de leurs revenus au loyer⁶⁶. Pour ce qui est de la seule question des réparations majeures, celles-ci étaient requises, en 1987, dans 37,3% des logements occupés par les ménages locataires sous le seuil de faibles revenus, comparativement à seulement 10,4% pour l'ensemble des logements loués au Québec⁶⁷.

62 Voir: ROSS, D.P. et SHILLINGTON, R., *Données de base sur la pauvreté au Canada, 1989*, Conseil canadien de développement social, Ottawa/Montréal, 1990, en particulier, chap. 1 et 2; voir également, LANGLOIS, A., PELLETIER, M., LÉVESQUE, S., *La pauvreté au Québec: bref historique et situation actuelle*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, ministère de la Sécurité du revenu du Québec, Québec, mars 1995, p. V.

63 Les dimensions permettant d'en établir la mesure sont: un pourcentage du revenu consacré au logement qui dépasse 30% pour un loyer correspondant au coût moyen d'un logement de taille et de qualité convenables sur le marché, le surpeuplement et l'existence de besoins importants de réparation pour le logement. SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *Évaluation du programme de logement*. Sommaire, Division de l'évaluation de programme, Canada, avril 1990, p. 32.

64 Voir DANSEREAU, F. et SÉGUIN, A.-M., *op. cit.*, p. 17.

65 Par comparaison à 32% pour l'ensemble des ménages locataires. Mc CANN, B., *L'approche des besoins essentiels et les problèmes de logement au Québec en 1987*, Société d'habitation du Québec, janvier 1989, pp. 8-18; CANADA MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION, «Canadian Housing Need, 1991», *Research and Development Highlights*, Issue 11, Ottawa, June 1993.

66 Comparativement à 13,6% pour l'ensemble des ménages locataires québécois. INRS-Urbanisation, *L'état du parc résidentiel locatif de Montréal*, tableau 10, p. 51, 1991.

67 Selon les données de TRUDEL, J., «La qualité de l'habitat québécois», *Actualités internationales du*

Nos analyses à partir de la bande-échantillon des données de recensement de 1991, pour la région métropolitaine de Montréal, permettent de situer les types de ménages les plus susceptibles de se retrouver sous ces seuils de faibles revenus. Ce sont d'abord les ménages locataires dont le chef est à la recherche d'un emploi: 63,3% ont un revenu inférieur à ces seuils comparativement à 22% des ménages dont le chef a un emploi⁶⁸; les familles monoparentales locataires: plus de la moitié d'entre elles sont dans cette situation, (56%)⁶⁹ comparativement à 21% pour les familles locataires sans enfants et à 29,5% pour les familles locataires avec enfants; finalement, 46,5% des ménages non-familiaux (une personne seule ou plus d'une personne non-apparentée) vivent aussi sous le seuil de faibles revenus.

Une étude importante a mis en évidence, à l'aide des données de recensement de 1986⁷⁰, la situation particulièrement précaire des familles monoparentales dont le chef est une femme. Ces résultats ont été corroborés par des analyses effectuées sur des données relatives à la Ville de Montréal, pour 1986: elles indiquent que 55% des ménages de familles monoparentales dirigées par une femme qui étaient locataires consacraient, en 1986, plus de 30% de leurs revenus au loyer (dont près de 30%, plus de 50% de ces revenus)⁷¹.

Des données touchant l'ensemble des ménages canadiens, ont de plus fait ressortir la plus grande instabilité résidentielle de familles monoparentales locataires: une enquête de la SCHL publiée en 1990 indiquait en effet que 60% de ces familles ont déménagé au cours des cinq dernières années, comparativement à 47% pour les autres locataires⁷².

(...suite)

laboratoire logement, n° 11, France, 1990, pp. 12-13.

68 Ces données ont été compilées par Sylvain Archambault, technicien de recherche à la Commission des droits de la personne.

69 Une analyse sur la situation des familles québécoises a également été réalisée en 1992 par la SHQ: SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Les conditions d'habitation des familles au Québec*, Québec, 1992.

70 Voir ROBERGE, A., *Données sur la situation des femmes et du logement au Québec*, Le Conseil du statut de la femme et le Secrétariat à la Condition féminine, Québec, 1988.

71 VILLE DE MONTRÉAL, *op. cit.*, p. 16.

72 SCHL, *La mobilité des ménages canadiens. Le point en recherche et développement*, Ottawa, 1990.

Il est clair que les besoins impérieux de logement, c'est-à-dire à la fois le fait de consacrer des portions démesurées de ses revenus au logement et le fait de loger dans des logements inadéquats, est un phénomène lié à la pauvreté, à celle des ménages dont le chef travaille au salaire minimum, ou est à la recherche d'un emploi, ou chef de famille mono-parentale ou bénéficiaire de l'aide sociale. Il n'est pas non plus étonnant que les ménages ainsi logés soient plus instables résidentiellement: les mauvaises conditions entraînent la recherche d'un logement plus adapté à ses besoins et moyens.

2.2.3 L'engrenage des conséquences pour les groupes stigmatisés (le cycle de la discrimination systémique)

Les données relatives aux modes de fonctionnement et aux caractéristiques actuelles du marché du logement permettent d'apprécier de façon plus complète l'engrenage des facteurs qui constituent une entrave à la matérialisation du principe de l'accès au logement en toute égalité, compte tenu de la capacité de payer de chacun.

Pour les membres des groupes stigmatisés, en raison des facteurs de discrimination que nous avons évoqués, de l'évolution du stock locatif, des prix du marché et de la disponibilité des logements, l'éventail des choix sera considérablement réduit. Parce qu'elles sont refoulées au moment de l'accès, ces personnes devront déployer une quantité d'énergie dans la recherche du logement qui dépasse celle des autres citoyens⁷³. Pour les mieux nantis, cela signifiera le plus souvent payer plus cher pour un logement qui ne sera pas nécessairement conforme à leurs besoins, ni situé là où ils l'auraient souhaité. Pour les plus démunis économiquement cela signifiera:

- soit se contenter d'un logement ne répondant pas à ses besoins, et l'on peut apprécier les conséquences d'une telle situation sur la santé tant psychologique que physique des membres

73 Cette réalité a été mise en évidence au sujet de la recherche de travail, dans une étude réalisée à l'aide de la méthode du testing, dans la ville de Toronto: voir, HENRY, F., GINZBERG, E., *Who gets the work? A test of racial discrimination in employment*, The Urban Alliance on Race Relations and the Social Planning Council of Metropolitan Toronto, Toronto, 1985, p. 52.

de la famille⁷⁴;

- soit poursuivre la recherche d'un logement plus convenable; il faudra y mettre de nouveau l'énergie supplémentaire, éventuellement déménager à répétition⁷⁵; or on sait que la stabilité résidentielle, pour un locataire, est un facteur important de limitation des hausses du prix du logement;
- soit consacrer au logement des ressources supplémentaires qui hypothèqueront la part devant normalement être consacrée aux autres besoins essentiels, la nourriture devenant éventuellement le seul poste compressible du budget⁷⁶; de nouveau des conséquences sur la santé en résulteront inévitablement;
- soit négliger de payer son loyer devenant ainsi les délinquants du secteur locatif, issue finale de la dégringolade sociale⁷⁷.

Ainsi qu'on le voit, les effets débordent la sphère restreinte du logement: ils s'inscrivent souvent dans un processus de détérioration des conditions de vie et éventuellement de la capacité d'insertion sociale. Dans son mémoire présenté au Comité permanent de développement des ressources humaines en novembre 1994, l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine rappelait ainsi les résultats de quelques décennies d'études sur les effets des conditions de logement sur la conduite de la vie des ménages et sur les possibilités d'insertion sociale:

74 On doit noter que, selon la définition large que nous avons adoptée à ce propos, en conformité avec la notion de droit au logement, cette idée de besoin ne saurait se limiter à un toit, mais inclut tout le rapport à la vie sociale que le logement conditionne largement: ainsi, les phénomènes de discrimination et de pauvreté mènent à l'appréciation de quartiers stigmatisés et sous-équipés. Les populations marginalisées peuvent ainsi être contraintes à se déraciner et à s'y orienter. Les problèmes rencontrés alors peuvent aller de la mauvaise qualité des écoles à l'impossibilité de trouver un assureur pour son logement.

75 Une étude réalisée auprès des bénéficiaires de l'aide sociale pour le compte du ministère de la Sécurité du revenu révélait des pourcentages élevés de déménagement, au cours d'une période de douze mois, dans ce groupe de la population, soit 45% des répondants (dont 11% plus d'une fois). De ce nombre, plus des deux tiers (68%) donnaient comme première (37%) ou deuxième (31%) raison le fait que le logement n'était pas convenable; un total de 46% invoquaient le coût trop élevé du logement. Voir SOUCY D. GAGNÉ ET ASSOCIÉS, *Ampleur du phénomène non-paiement des loyers par les prestataires de la Sécurité du revenu*, Sondage auprès des propriétaires et des locataires, novembre 1993, pp. 33-35.

76 Les dernières données canadiennes sur les dépenses des familles viennent confirmer cette analyse indiquant que la part des dépenses alimentaires n'a cessé de décroître depuis 1969, passant de 22% du budget en 1969, à 17% en 1986, pour se réduire encore à 16% en 1992.

77 Les exclus en venant à rejeter les normes qu'ils n'ont pas la capacité de rencontrer.

«Les recherches menées au cours des dernières décennies ont permis de documenter les effets des problèmes de logement, notamment le coût élevé, la mauvaise qualité physique, l'absence de services élémentaires, des installations sanitaires déficientes et le surpeuplement excessif, sur la santé et sur le bien-être des personnes tant sur le plan social que sur le plan éducatif. Souvent, ces problèmes sont exacerbés par une sécurité d'occupation déficiente et des craintes face à la sécurité personnelle. Les études associent clairement les mauvaises conditions de logement à divers problèmes, notamment l'incidence accrue de maladies contagieuses, de stress, de conflits interpersonnels et de violence familiale, de mauvaise nutrition et de faible estime de soi. Les mauvaises conditions de logement affectent le bien-être physique et social des personnes. Elles affectent aussi leur capacité de s'éduquer et de participer activement au marché du travail.»⁷⁸

Le nombre et la qualité des études ayant mis en évidence ce lien entre pauvreté, logement et santé physique et mentale indiquent bien que cette réalité n'a plus à être démontrée⁷⁹. L'attention s'est plus récemment portée sur les effets de cette combinaison sur les enfants⁸⁰ (de la taille du nourrisson à la criminalité à l'adolescence, en passant par les difficultés scolaires au primaire, les problèmes graves de conduite et le décrochage): et c'est toujours la même sonnette d'alarme qui est activée, puisque c'est un cycle de reproduction des handicaps sociaux qui se perpétue par le biais de la mauvaise qualité des logements, le manque d'intimité fonctionnelle, le stress vécu par les parents en raison du coût du logement, etc.⁸¹. Ultiment, c'est le rejet des normes et l'émergence de la délinquance face au

78 ASSOCIATION CANADIENNE D'HABITATION ET DE RÉNOVATION URBAINE, (1994), *op. cit.*, p. 7.

79 Voir, entre autres, WILKINS, R., ADAMS, O., BRANCHER, A., «Évolution de la mortalité selon le revenu dans les régions urbaines du Canada entre 1971 et 1986», *Rapports sur la santé*, vol. 1, n° 2, 1989; COLIN, C., DESROSIERS, H., *Naître égaux et en santé*, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1989; TREMBLAY, C., «La santé des défavorisés», *Santé Société*, vol. 12, n° 2, printemps 1990; CHOINIÈRE, R., *Les disparités géographiques de la mortalité dans le Montréal métropolitain, 1984-1988: étude écologique des liens avec les conditions sociales, économiques et culturelles*, Regroupement de départements de santé communautaire du Montréal métropolitain, sans date; MACPHERSON, A.S., *Housing and Health: Public Health Implication of the Affordable Housing Crisis*, City of Toronto, Department of Public Health, Social Environment Work Group, October 1984; WILKINS, W., SHERMAN, G.J., BEST, P.A.F., «Issues de grossesse défavorable et mortalité infantile selon le revenu dans les régions urbaines du Canada en 1986», *Rapports sur la santé 1991*, vol. 2, n° 1, 199; ce dernier document contient une importante bibliographie.

80 Dix-huit pour cent des enfants de moins de 18 ans vivaient, en 1991, dans une famille sous le seuil du faible revenu, GOUVERNEMENT DU CANADA, *Convention relative aux droits de l'enfant, Premier rapport du Canada*, tableau 21, mai 1994. Source: STATISTIQUE CANADA, publication n° 13-207.

81 «La pauvreté a des effets qui sont maintenant connus sur la qualité des relations entre les membres de la famille... Les parents de familles pauvres vivent beaucoup plus d'événements négatifs et stressants, sont plus souvent malades et sans cesse préoccupés par leurs difficultés financières... Cet *accablement* et cet *isolement* risquent de les éloigner de leurs enfants...». Voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un Québec fou de ses enfants*, Rapport du groupe de travail pour les jeunes, Direction des communications, Québec,

paiement du loyer: en effet, quand le respect des règles ne permet plus à un individu d'espérer d'atteindre les réalisations auxquelles sa participation à la vie sociale lui permet d'aspirer, la tentation du rejet de ces règles devient très forte. Et c'est alors la société toute entière qui en déplore les conséquences, et qui vient proposer des remèdes de caractère le plus souvent répressif et centrés sur les conduites réprouvées, plutôt que sur la modification de ses règles de base qui en sont la cause véritable.

L'ensemble de ces effets, qu'auront à subir divers ménages en raison de leur appartenance à des groupes stigmatisés, circonscrit l'étendue du cycle d'une discrimination soutenue par diverses dimensions du fonctionnement du système locatif: ces dimensions ont trait tant aux règles d'évolution du stock locatif, à l'utilisation d'outils élaborés aux fins de réguler la sélection des candidats au logement, qu'aux attitudes et comportements d'individus particuliers. Pour les groupes stigmatisés, la détérioration de leur situation, accentuée par la combinaison des facteurs de discrimination que nous venons de décrire, nourrira le cercle vicieux de leur handicap social. Déjà en 1975, alors que la notion de discrimination systémique n'avait pas encore permis de synthétiser les phénomènes en question, une étude arrivait à résumer l'essentiel de notre propos en un énoncé fort simple:

«Statistical discrimination⁸² serves as a powerful conservative force. If a group starts with inferior background characteristics (for whatever reason), statistical discrimination will retard the group's acquisition of better background characteristics and will prevent individuals from escaping from discrimination on an individual basis.»⁸³

(...suite)

1994, p. 67.

Voir également, CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE, «*Dites à tout le monde qu'on existe...*», Avis sur la pauvreté des jeunes, mai 1993; CONSEIL SCOLAIRE DE L'ÎLE DE MONTRÉAL, *Les enfants de milieux défavorisés et ceux des communautés culturelles*, Mémoire au ministre de l'Éducation sur la situation des écoles des commissions scolaires de l'Île de Montréal, 1991; DOYLE, V., *op. cit.*

82 La discrimination statistique réfère alors à une exclusion ou à un traitement différent d'une personne basé sur les pourcentages des membres du groupe auquel il appartient qui présentent une caractéristique non désirée: par exemple, le refus de louer à une femme ou à un noir parce que le pourcentage des femmes ou des noirs pauvres est plus élevé que pour le reste de la population.

83 THUROW, L. C., *Generating Inequality: Mechanisms of Distribution in the U.S. Economy*, New York, Basic Books, 1975, p. 181, cité par HULCHANSKI, J.D., *Discrimination in Ontario's Rental Housing Market. The Role of Minimum Income Criteria*, une étude préparée pour la Ontario Human Rights Commission, mars 1994, p. 13.

2.3 La situation des propriétaires

Vue selon la perspective des propriétaires de logement, cette réalité prend une autre coloration: celle du risque financier que la détérioration du marché fait peser sur eux dans un cadre où ils ne se reconnaissent pas de responsabilité face à la fourniture de logements aux catégories moins favorisées. Nous reprenons ces deux axes d'argumentation: celui du risque financier et celui de leur responsabilité face aux clientèles démunies.

2.3.1 La notion de risque

On comprend certes que, dans les conditions mauvaises où s'embourbe actuellement le marché du logement, la nervosité des propriétaires soit grande⁸⁴. Il est clair que, dans une situation où l'accroissement de la valeur de la propriété a fait grimper les loyers à des niveaux qui dépassent largement les proportions historiquement consenties à ce poste du budget, alors que les salaires plafonnent et que les emplois disponibles se raréfient, un sommet de la courbe des profits est atteint pour les propriétaires.

Ces coûts ont d'autre part eu pour effet de retarder la formation des jeunes ménages: les jeunes retardent leur départ de la maison familiale ou cohabitent à plusieurs. Si l'on associe ce facteur à celui de la baisse de l'immigration internationale depuis 1991 et à l'augmentation des faillites personnelles, on obtient une chute dans la demande de logements. Les taux d'inoccupation ont ainsi atteint des seuils critiques, ce qui a contribué à stabiliser la hausse du prix des logements, quand ce n'est entraîné une baisse de celui-ci.

Le potentiel de gain de capital a, au même moment, enregistré un sérieux mouvement à la baisse. Les immeubles sont sur-hypothéqués. De nombreux propriétaires déclarent faillite ou remettent simplement

84 Encore une fois, on pourra penser à une plus grande vulnérabilité des petits propriétaires ne possédant que quelques logements, mais de nouveau il faudra souligner que ceux-ci contrôlent moins du tiers du stock locatif.

leur clef à l'institution financière alors qu'ils constatent que la valeur marchande de leur immeuble ne couvre plus ou couvre insuffisamment leur solde hypothécaire. La part des reprises hypothécaires sur les ventes d'immeubles à plusieurs logements dans certains quartiers de Montréal deviendrait inquiétante⁸⁵.

Dans les circonstances actuelles de baisse de rentabilité, les coûts d'entretien deviennent la seule dépense compressible: un relâchement prévisible des dépenses à ce poste risque de provoquer une détérioration des conditions de logement.

On constate ainsi que le secteur du logement ne saurait échapper à la règle de base des affaires, à savoir que les rendements, dans *tous* les secteurs, sont cycliques et que les investissements ne fournissent jamais une garantie de rendement: les bonnes périodes sont suivies de mauvaises périodes. Or il est clair que le secteur du logement a connu, dans les années 1980, un boom considérable, inégalé depuis la fin de la guerre⁸⁶. Le secteur est donc actuellement dans une profonde morosité.

Quant au problème des mauvaises créances, il vient s'ajouter à ce climat de morosité. Le nombre de causes portées à la Régie du logement pour défaut de paiement est parfois utilisé pour situer cette morosité: ce nombre s'établissait, en 1994, à 41 510 (incluant 28 212 demandes de résiliation pour non-paiement de loyer), ce qui correspond à 3,5% du nombre total des unités comprises dans le parc de logements locatifs au Québec⁸⁷. On doit noter que ce nombre serait plus ou moins stable depuis la fin des années '80; une évolution dans la façon de catégoriser les motifs de plainte à la Régie nous empêche de faire remonter la comparaison au-delà

85 TRUFFAUT, «Montréal sombre à pas de géant. Les reprises hypothécaires représentent la moitié de l'activité résidentielle dans plusieurs quartiers de la métropole», *Le Devoir*, 4-5 mai 1996.

86 Les chiffres relatifs au taux de rendement des immeubles à Montréal, sur une période allant de 1984 à 1989, produits dans une étude effectuée pour la Ville de Montréal (LAPOINTE, A., *La rentabilité des immeubles à logements locatifs à Montréal*, octobre 1990), permettaient à François Des Rosiers de conclure que, pour cette période, le logement locatif se portait à merveille à Montréal: DESROSIERS, F., *Le logement locatif au Québec: État de la situation et perspectives d'avenir*, Rapport produit par la CORPIQ (Corporation des propriétaires immobiliers du Québec inc.), février 1993, p. 117.

87 RÉGIE DU LOGEMENT, *Rapport annuel 1994-1995*, Québec, 1995, p. 26.

Malgré l'apparente stabilité du phénomène et bien que les études montrent que les principaux facteurs de volatilité dans le secteur immobilier sont les taux d'intérêt et les impôts fonciers⁸⁸ (ce dernier poste budgétaire représenterait à lui seul 44% des dépenses d'exploitation des immeubles locatifs⁸⁹), cette conjonction particulièrement défavorable de facteurs explique sans doute l'apparente recherche d'un bouc émissaire qui s'est cristallisée récemment, avec un battage publicitaire important, sur le problème des mauvais payeurs.

- **Le risque et la catégorie des «assistés sociaux»**

Dans ce contexte général, la catégorie des «assistés sociaux» fait actuellement l'objet d'une stigmatisation particulière. On peut facilement concevoir que les couches moins nanties sont dans une situation économique plus fragile. Les données sur lesquelles s'appuie le message transmis sur la place publique par certaines associations de propriétaires pour justifier leur attitude face aux bénéficiaires de l'aide sociale posent toutefois divers problèmes.

Sans vouloir nier le problème des mauvaises créances, qui n'est pas nouveau, l'analyse de ces données nous aidera à illustrer la construction du préjugé: tous les matériaux, on sera en mesure de le vérifier, sont bons à cette fin... ils le sont encore davantage s'ils tendent à confirmer les doutes ou les craintes que nous inspirent certaines catégories sociales.

Les données qui fondent le discours accusateur sont de deux ordres: les unes sont liées aux expériences personnelles de certains propriétaires, racontées par eux ou par des personnes qui les ont entendu les raconter; les autres sont tirées d'études sur le sujet.

A) Les expériences

88 GREER, G.E. et FARRELL, M.D., *op. cit.* Les variations des dernières années des taux d'intérêts illustrent on ne peut mieux cette affirmation.

89 Estimation de la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ) rapportée dans *Habitabec*, 18 décembre 1992.

Divers propriétaires ont eu des expériences difficiles avec des locataires dont certains étaient des bénéficiaires de l'aide sociale. La construction de l'image de l'«assisté social» produite dans le cadre de la narration de ces expériences s'apparente toutefois à celle qui fonde la construction de tous les préjugés. On part de quelques «histoires d'horreur» réelles attribuables à des membres d'une catégorie.

À noter toutefois, dès le départ, qu'il est possible de retenir et de comptabiliser «ces histoires» parce que les responsables portent une marque facilement identifiable. Ces histoires ont un pouvoir de démultiplication rapide: un événement réel est raconté à des auditoires différents, dont chacun des membres le raconte à son tour; il se trouve une personne, ayant vécu ou entendu un incident semblable, qui y rajoute son exemple et, dans un rien de temps, tous les mauvais payeurs et tous les déguerpisseurs sont des «assistés sociaux» qui, de plus, détruisent souvent leur logement avant de le quitter. Par voie de conséquences, tout «assisté social» devient un mauvais payeur potentiel.

De la même façon, à un moment donné, tous les mauvais chauffeurs de taxi étaient des Noirs et tous les chauffeurs noirs d'éventuels mauvais chauffeurs. C'est que le cumul des histoires de chauffeurs fautifs sans marque raciale, ne se fait pas de la même façon que pour les chauffeurs portant une telle marque: le chauffeur blanc qui prolonge sa course, ou dont le compteur est trafiqué, n'est qu'un mauvais chauffeur et il y a d'autres bons chauffeurs; le client a été malchanceux mais, comme il faut bien prendre un taxi de temps en temps, il espère être plus chanceux la prochaine fois. La spirale, qui a joué dans le cumul menant à la construction du préjugé à l'encontre du chauffeur noir, ne s'enclenche pas dans le cas du chauffeur blanc. De la même façon, les mauvais payeurs de la majorité, qui ont un emploi et qui ne sont repérables par aucune marque spécifique, tombent dans la catégorie anonyme des mauvais payeurs. On verra ci-après leur part dans l'ensemble.

B) La mesure du risque que représentent les mauvais payeurs «assistés sociaux» à partir d'études

À côté de ces «expériences», des études sur la présence des bénéficiaires de l'aide sociale parmi les mauvais payeurs sont invoquées à l'appui des attaques contre cette catégorie. Or à l'examen, ou ces études apparaissent peu concluantes, ou leurs conclusions soulèvent des doutes sérieux, ou enfin, elles sont loin de confirmer la part démesurée des prestataires parmi les mauvais payeurs.

Une étude publiée dans Habitabec

Ainsi le journal *Habitabec* publiait, le 18 septembre 1992⁹⁰, les résultats d'une étude sur les mauvais payeurs. Cette étude avait été réalisée à partir de 500 jugements reçus par le bureau de recouvrement du Bureau de Crédit Montréal. Selon les résultats présentés, 78% des locataires fautifs occupaient un emploi, et cela depuis en moyenne 2,8 ans. Les 22% restant étaient classés bénéficiaires de l'aide sociale.

Si l'on examine ces données, on peut faire deux remarques:

- d'une part, l'identification des 22% de non-travailleurs sous l'étiquette d'assistés sociaux laisse perplexes: cette catégorie résiduelle inclut normalement les chômeurs, les personnes à la retraite, les étudiants, en plus des prestataires de l'aide sociale⁹¹; on peut donc, au départ, se poser des questions sur le mode de classification des non travailleurs;
- d'autre part, lorsqu'on compare le pourcentage des travailleurs parmi les fautifs au pourcentage des travailleurs dans l'ensemble de la population, leur représentation renvoie une image fidèle de la distribution générale⁹².

90 MERCIER, D., «La perception du loyer: une question de survie», *Habitabec*, 18 septembre 1992.

91 Les statistiques du ministère de la Sécurité du revenu, elles indiquent que les ménages assistés sociaux constituaient 15,8% des ménages en 1992.

92 Selon les données du recensement 1991, pour le bassin correspondant de population (région de Montréal), il apparaît que 26,1% des chefs de ménages n'avaient pas travaillé depuis janvier 1990; la proportion des travailleurs pour l'ensemble des ménages s'établissait donc à 73,9%. Voir: GAGNÉ, P. et al., *De l'aide sociale à la sécurité du revenu. Rapport statistique 1992-1993*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, ministère de la Sécurité du revenu, janvier 1994, p. 13. À noter que la base de référence pour le total des ménages est celle de 1991, alors que le nombre de ménages assistés sociaux est établi pour 1992.

On pourrait donc conclure que la représentation des prestataires de l'aide sociale et autres personnes sans emploi parmi les mauvais payeurs identifiés par ces jugements correspond, à toute fin pratique, au portrait global de leur distribution dans l'ensemble des ménages. Certaines associations de propriétaires affirment certes que les propriétaires ne poursuivent pas les assistés sociaux (ce que les statistiques de ces jugements infirment au moins partiellement puisque plusieurs parmi les 22% de mauvais payeurs identifiés dans les jugements analysés étaient considérés assistés sociaux); on ne pourra que constater les nombres très importants de mauvais payeurs parmi les personnes ayant un emploi stable! L'article affirme même «... le portrait démontre qu'en général le locataire est en mesure de payer»; il conclut pourtant qu'il vaut mieux ne pas louer à des assistés sociaux! Nous concluerions plutôt que le défaut de payer son logement n'est pas l'apanage des bénéficiaires de l'aide sociale, que c'est aussi une affaire de travailleurs.

Une étude du ministère de la Sécurité du revenu

Une étude plus récente a été réalisée pour le ministère de la Sécurité du revenu⁹³. Celle-ci comportait deux volets. L'un s'appuyait sur des questionnaires administrés à des propriétaires et visait à évaluer les problèmes qu'ils rencontrent avec leurs locataires. Ceux-ci étaient divisés en deux catégories: les locataires prestataires de l'aide sociale vs les locataires non-prestataires. L'autre volet de l'étude avait été réalisé auprès de bénéficiaires de l'aide sociale et portait sur leurs propres problèmes dans le logement.

L'écart entre les résultats de ces deux parties de la cueillette, surtout en ce qui a trait aux conduites socialement réprouvées, non-paiement de loyer, déguerpissement, etc., ne saurait étonner: pour les personnes qui s'en seraient rendues responsables, il y aurait tendance à minimiser les déclarations; quant aux personnes ayant subi un préjudice en raison de ces conduites, elles pourraient avoir tendance à étendre leur souvenir au-delà de la période de référence ou à en maximiser l'effet, d'autant que le groupe de référence est socialement stigmatisé.

93 SOUCY D. GAGNÉ ET ASSOCIÉS, *op. cit.*, note 75.

Il est plus difficile de chiffrer l'importance de l'exagération de chacun des deux groupes (gonflement de la part des propriétaires et sous-estimation de la part des locataires). Une comparaison permet toutefois de jauger quelque peu les distorsions possibles. Les propriétaires devaient indiquer divers types de problèmes qu'ils auraient rencontrés avec leurs locataires prestataires au cours de l'année précédente. Certains de ces incidents renvoyaient à une rupture de bail et à un départ anticipé. Le total de ces incidents amènerait à conclure que 75% de leurs locataires prestataires de l'aide sociale auraient déménagé avant terme: ce pourcentage paraît tout à fait considérable. Si l'on y ajoutait ceux qui ont déménagé au terme du bail, on atteindrait des niveaux qui pourraient friser les 100%.

Une question était, par ailleurs, posée aux assistés sociaux au sujet de leurs déménagements au cours de la même période: question banale, parce nullement reliée à une faute quelconque. On peut ainsi penser, en raison de la neutralité de la question et parce qu'il s'agit d'une information facile à retenir, que les réponses étaient relativement exactes. Or, 45% des répondants ont déclaré avoir déménagé, ce qui inclurait tous les déménagements et non seulement les ruptures de bail⁹⁴. On se référera également, à titre de comparaison permettant d'établir un ordre de grandeur, à cette recherche de 1990 à laquelle nous faisons référence plus haut et qui établissait à 60% le nombre des familles monoparentales ayant déménagé au cours des cinq années précédentes⁹⁵.

En fait, la méthodologie utilisée pour évaluer le problème des mauvaises créances auprès des propriétaires ne permettait de mesurer que des souvenirs plus ou moins précis:

- les réponses étaient données de mémoire, au téléphone, lors d'une entrevue brève qui ne laissait pas de temps à une vérification des chiffres fournis;
- la période de référence (la dernière année) chevauchait deux périodes de baux, ce qui introduit du flou quant à la clientèle de référence.

94 Certes, un certain nombre de répondants (11%) ont déclaré des déménagements multiples; toutefois, les répondants étaient des individus et non des ménages; or, de nombreux ménages sont formés de plusieurs individus. Ces deux facteurs pouvaient se contrebalancer. Les propriétaires, pour leur part, décrivaient leurs problèmes face à des ménages locataires.

95 SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *La mobilité des ménages canadiens. Le point en recherche et développement*, Ottawa, 1990.

Le degré de précision ne pouvait que décroître alors que le nombre de logements possédés augmentait. La brève analyse que nous venons d'effectuer nous porte à croire que la fréquence des problèmes les plus graves identifiés par les propriétaires pourrait avoir été multipliée par un facteur d'au moins deux. Des résultats comme ceux-ci doivent donc être considérés avec d'infinies précautions.

Ainsi que nous le soulignons en amorçant cette étude du risque que représente actuellement pour les propriétaires un investissement dans le secteur du logement, les observations que nous venons de faire ne visent pas à minimiser les difficultés de perception des loyers par les propriétaires, ni les difficultés rencontrées par les plus démunis pour payer ces loyers: elles veulent montrer les dangers de baser la sélection de candidats au logement sur des images et perceptions, même lorsque celles-ci sont mesurées par des analyses scientifiques, puisque les images et perceptions sont largement tributaires des préjugés dont nous avons décrit plus haut le mode de construction.

Le risque appréhendé, même s'il s'appuie sur des expériences passées ou sur des études, ne saurait constituer en soi une justification à l'exclusion systématique de certaines clientèles.

2.3.2 Les règles du marché et les obligations des propriétaires face aux clientèles démunies

Outre cette question du risque qui est invoqué comme fondement de la liberté devant présider à la sélection des locataires, un deuxième argument est utilisé pour écarter les catégories les plus défavorisées: il est à l'effet que les propriétaires n'ont aucune obligation face à quelque catégorie de la population que ce soit, si ce n'est leurs obligations, définies par le *Code civil*, face à leurs locataires. Cet argument est lié à la perception du marché du logement privé comme un marché pur, c'est-à-dire relevant de la seule responsabilité d'entrepreneurs. L'examen de ce marché, tout comme ce pourrait l'être de la plupart des marchés dans notre société, indique pourtant qu'il ne saurait s'agir d'une situation de marché pur. L'État intervient à de multiples égards pour soutenir cette activité économique considérée comme vitale pour la société (le dicton n'affirme-t-il pas: «Quand le bâtiment va, tout va!»).

Nous considérerons deux formes que prend cette contribution de l'État: celle qui se traduit dans les programmes visant à développer le logement privé, et celle qui prend la forme de programmes de supplément au loyer accordé aux locataires du secteur privé. Nous examinerons par la suite les demandes actuellement adressées à l'État par le secteur privé.

- **Le marché et les programmes visant à développer le secteur du logement**

Les divers paliers gouvernementaux apportent en effet de multiples façons leur soutien au secteur privé du logement⁹⁶. Certains de ces programmes s'adressent à l'ensemble du secteur, d'autres plus spécifiquement aux propriétaires de logements locatifs:

- subventions à l'infra-structure résidentielle;
- subventions à la rénovation⁹⁷;
- exemption d'impôt de 25% des gains de capital qui touche, entre autres, la vente des

96 En raison du caractère central de l'habitation dans la vie des citoyens, le gouvernement canadien s'est doté d'une loi de l'habitation dès 1945; cette loi créait la Société centrale d'hypothèque et de logement, laquelle a joué et continue de jouer un rôle central dans le financement des divers programmes de soutien au logement qui ont été développés. Au fil des ans diverses mesures ont également été développées par les gouvernements provinciaux de même que par les municipalités.

97 Le programme de rénovation d'immeubles locatifs (PRIL) a entraîné, en 1994, des déboursés de 35 097 702 \$: SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Rapport annuel 1994*, Gouvernement du Québec, 1995, p. 37.

propriétés à revenu (l'exemption de base de 100 000 \$ vient d'être abolie; on doit toutefois noter au passage que de nombreux propriétaires de logements locatifs, en particulier les spécialistes et spéculateurs, ont pu en bénéficier au cours des dernières années);

- dégrèvement fiscal, pour les propriétaires de logements locatifs, de leurs dépenses relatives au logement, celles-ci pouvant également être utilisée dans le calcul de l'augmentation des loyers.

Les analystes ayant évalué les sommes consenties à ces fins de même que celles destinées à favoriser l'accès à la propriété⁹⁸, et ayant analysé les groupes qui en sont les principaux bénéficiaires s'entendent sur trois conclusions:

- d'abord, en ce qui a trait aux subventions, les principaux bénéficiaires sont les développeurs, les constructeurs et les propriétaires⁹⁹; selon Anderson, une unité de logement sur quatre construite au Canada, depuis la mise sur pied de la SCHL, aurait bénéficié de l'aide de cet organisme¹⁰⁰; ce qui fait dire à Novac que depuis 1940, les buts poursuivis par la politique canadienne d'habitation ont été bien davantage orientés vers la stimulation de l'économie et de l'emploi par le biais d'un support à la propriété immobilière, que vers l'accès à des logements convenables pour ceux qui ne pouvaient faire face aux coûts du marché¹⁰¹;
- pour ce qui est des exemptions fiscales liées à l'habitation, elles seraient la principale source de dépenses fiscales¹⁰² au Canada: elles se seraient chiffrées à 1,7 milliards pour la seule année

98 Programmes visant à encourager l'acquisition de la première propriété: réduction de la mise de fonds à 5% de la valeur de la propriété, prêts à des taux abordables garantis par la SCHL; assurance sur le prêt hypothécaire, possibilité d'utiliser jusqu'à 20 000 \$ des fonds déposés dans son RÉER; programmes municipaux favorisant l'accès à la propriété au centre-ville: par exemple, réduction de taxe de 1 000 \$ par an, jusqu'à concurrence de 5 000 \$ sur cinq ans consenties par la Ville de Montréal; réductions des taxes foncières aux aînés, etc.; mesure permettant la non-imposition du gain de capital pour la résidence principale, etc.

99 NOVAC, S., «Not Seen Not Heard: Women and Housing Policy», *Les cahiers de la femme*, vol. 11, n° 2, automne 1990, p. 53.

100 ANDERSON, G., *Programs in Search of a Corporation: The Origins of Canadian Housing Policy, 1917-1946*, Conférence donnée au Center for Human Settlement Studies, University of British Columbia, Vancouver, 1987, p. 14, cité par NOVAC, S., *op. cit.*, p. 53.

101 NOVAC, S., *op. cit.*, p. 54.

102 Dépenses fiscales: «des recettes auxquelles renoncent les gouvernements pour appuyer des objectifs d'intérêt public particuliers». Voir, CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Plan pour la réforme*

de 1990¹⁰³; ce type d'aide a été défini par le Vérificateur général comme «un immense budget caché dans les affaires financières du Canada»¹⁰⁴;

- quant aux bénéficiaires, le Conseil national du bien-être social estime que les exonérations cumulatives des gains de capital marquent l'écart le plus grand entre les citoyens ayant les revenus supérieurs (60 000 \$ et plus) et les autres citoyens: les premiers auraient bénéficié d'une exonération moyenne de 13 616 \$ par comparaison à 1 066 \$, en moyenne, pour les deuxièmes¹⁰⁵; Doyle souligne également le caractère régressif de ces «encouragements fiscaux... puisque la plupart des avantages reviennent à ceux qui sont en mesure d'accéder à la propriété et aussi à ceux qui réalisent les plus importants gains en capital»¹⁰⁶.

Les effets de ces orientations sur les populations pauvres, et ce malgré l'engagement des signataires du *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* de «donner la priorité voulue aux groupes sociaux vivant dans des conditions défavorables en leur accordant une attention particulière», ont d'ailleurs valu diverses critiques au Canada de la part du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, lors de l'examen du rapport du Canada de 1992¹⁰⁷ sur la mise en oeuvre du droit au logement.

- **Le marché et le supplément au loyer**

En période de taux d'inoccupation élevé, ce qui est le cas actuellement, les gouvernements ont tendance à favoriser les programmes de supplément au loyer pour les résidents du secteur privé les plus démunis,

(...suite)

de la sécurité sociale, Rapport du Conseil national du bien-être social, 1994, p. 39.

103 *Ibid.*, p. 41. Cette analyse se base sur un document du ministère des Finances: «Dépenses fiscales liées aux impôts directs des particuliers et sociétés», 1993.

104 HULCHANSKI, J.D., «Canadian Government Housing Expenditure: A Ten Years Review», *Habitation canadienne*, vol. 7, n° 1, p. 1, 1991.

105 *Ibid.*, p. 41.

106 DOYLE, V., *op. cit.*, p. 10.

107 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte. Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, CANADA, E/C.12/1993/5, 3 juin 1993.

par opposition à l'achat ou à la construction de logements à loyer modique. Les programmes de supplément présentent en effet une grande flexibilité pouvant être interrompus à volonté, alors que les achats et constructions engagent pour de longues périodes.

Au Québec, une portion des montants consentis dans le cadre de ces programmes est destinée à certains résidents des coopératives et des projets gérés par des organismes sans but lucratifs; la plus grande part de ces investissements publics va toutefois couvrir une partie des loyers du marché privé. Les allocations vont parfois au propriétaire, parfois au locataire.

On peut classer dans la première catégorie le programme de supplément au loyer destiné à des ménages en attente de logements à loyers modiques qui sont logés dans le parc privé¹⁰⁸; il a reçu près de 18 millions de dollars en 1994¹⁰⁹. Les logements sont alors sélectionnés et doivent répondre à des critères de qualité et coût¹¹⁰.

Quant aux allocations versées aux locataires, elles le sont dans le cadre de deux programmes:

- le programme Logirente, est administré par la Société d'habitation du Québec; il s'adresse aux personnes âgées de 57 ans et plus et qui consacrent plus de 30% des revenus du ménage au logement (essentiellement dans le secteur privé); il s'est vu attribuer plus de 37 millions de dollars pour l'année 1994;
- l'allocation au logement, versée par le ministère de la Sécurité du revenu, s'adresse à certaines familles prestataires de l'aide sociale¹¹¹; cette allocation, qui s'ajoute à la prestation de base de

108 Ce sont les offices municipaux d'habitation qui, en tant que mandataires de la Société d'habitation du Québec pour la gestion de ce volet, sélectionnent des logements à même le parc privé afin de les mettre à la disposition de ces ménages. Ainsi, l'Office municipal d'habitation de Montréal loue des logements du secteur privé, ou des Coops, ou des OSBL qu'il sous-loue ensuite à des ménages inscrits sur sa liste d'attente. Voir WEXLER, M., *op. cit.*, pp. 6-7.

109 Aucun nouveau logement n'a été engagé dans ce programme en 1994, en raison du retrait du gouvernement fédéral à ce chapitre.

110 L'Office municipal d'habitation de Montréal subventionne actuellement 1 754 logements dans le cadre de ce programme.

111 Celles qui comptent au moins un enfant à charge, mineur ou majeur mais fréquentant un établissement

l'aide sociale, est établie selon une équation qui tient compte des dépenses de logement, le maximum étant fixé à 90 \$/mois en 1993: ce programme a nécessité l'injection de 59 millions de dollars en 1994¹¹². Une modification du Règlement sur la sécurité du revenu vient de ramener ce plafond à 60 \$/mois¹¹³.

Si l'on ne retient que les montants destinés aux locataires du marché privé, on voit donc que l'État contribue, depuis le début des années 1980, par le biais de programmes de supplément au loyer, et depuis 1990, sous forme d'allocations logement, des sommes considérables en raison du niveau élevé du prix des logements dans le secteur privé et des difficultés consécutives de paiement pour les catégories les plus démunies. En 1994, cette somme se chiffrait à un peu plus de 114 millions.

- **Les demandes contradictoires des propriétaires de logements locatifs: non intervention/intervention**

C'est dans ce cadre qu'on doit resituer deux ordres de demandes émanant des associations de propriétaires. Elles se situent sur l'axe intervention/non-intervention.

Selon le premier pôle de cet axe, le principe mis de l'avant par les propriétaires et leurs associations est celui de la non-intervention de l'État dans le secteur de l'immobilier. On s'oppose ainsi vigoureusement à l'acquisition et à la gestion d'immeubles locatifs par le gouvernement ou par diverses de ses agences. On invoque alors que l'État:

«... se substitue à la mission des agents économiques privés qui peuvent... assurer tout aussi bien ces fonctions et ce à de moindres coûts.»¹¹⁴

(... suite)

d'enseignement secondaire, et dont les coûts de logement dépassent un certain niveau déterminé en tenant compte du nombre de personnes dans cette famille.

112 Estimation communiquée par Pierre Gagné, Direction de l'évaluation et de la statistique, ministère de la Sécurité du revenu, novembre 1995.

113 La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est objectée à cette réduction dans un commentaire adressé au ministère de la Sécurité du revenu dont les propositions n'ont pas été retenues. Voir, GARON, M., *Commentaires sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur la sécurité du revenu*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, juin 1996.

114 DESROSIERS, F., *op. cit.*, p. 157.

Ces mêmes groupes se tournent toutefois vers l'État quand des problèmes surgissent. Ainsi, alors que le taux de vacance atteint des niveaux critiques, la résistance habituelle des propriétaires à l'encontre des bénéficiaires de l'aide sociale peut se muter en stratégie d'offre de logement contre l'élimination des risques. On a ainsi assisté, au cours des dernières années, au dépôt des requêtes, de la part de certaines associations de propriétaires, à l'effet que le loyer des bénéficiaires de l'aide sociale, de même que les arrérages de loyers, soient prélevés à la source par le ministère de la Sécurité du revenu ou donnent lieu à des saisies de divers autres bénéfices gérés par l'État (R.R.Q., par exemple). Le tout était orchestré par des campagnes de dénonciation des prestataires comme mauvais payeurs; les pertes encourues (pour défaut de paiement et pour loyers perdus suite au départ anticipé de locataires dits insolubles) étaient évaluées, selon les chiffres produits à la suite de l'étude du ministère de la Sécurité du revenu à laquelle nous avons fait référence plus haut, à 86,6 millions. Nous avons souligné le caractère impressionniste de cette recherche; ajoutons qu'outre les difficultés méthodologiques soulignées (réponse de mémoire, lors d'une brève entrevue téléphonique, sur une période couvrant deux années de bail), ces chiffres ne permettaient pas d'évaluer le nombre des logements considérés qui seraient demeurés vides si l'on n'y avait attiré les chercheurs de logements par des offres alléchantes.

Ces solutions proposées ont soulevé un tollé en raison des conséquences disproportionnées qu'elles entraîneraient:

- pour les propriétaires de logements locatifs:
 - l'acceptation de ces demandes leur fournirait, en quelque sorte, une assurance tous risques face à une clientèle vulnérable, débalançant ainsi les règles du fonctionnement du marché;
 - elle leur assurerait en quelque sorte une clientèle captive;
 - aucune garantie de qualité n'était offerte en contrepartie par les propriétaires;

- pour les locataires bénéficiaires de l'aide sociale:

- de tels prélèvements à la source amèneraient l'État à se substituer à eux pour effectuer leurs paiements.

Suite à cette opposition, les associations de propriétaires ont choisi de limiter leurs demandes aux prestataires n'ayant pas rencontré les obligations de leur bail. Mais, encore là, ils exigent une garantie qu'ils ne sauraient obtenir, même après un jugement, auprès des mauvais payeurs qui ne reçoivent pas d'aide sociale.

Quoi qu'il en soit, il est clair qu'une telle démarche des propriétaires vise une solution systémique à un problème qui l'est également. Cette proposition ne saurait donc être examinée de façon isolée. D'autant moins qu'elle réfère à un mode d'utilisation des ressources publiques, ressources de plus en plus rares, destinées à répondre aux besoins des plus démunis. Et, d'autant moins également qu'elle résulterait en une déresponsabilisation et une infantilisation, par l'État, de catégories de la population déjà en situation de dépendance.

- **Pour conclure: droits et obligations**

Ces données illustrent abondamment l'idée, que nous formulons au départ, à l'effet:

- que le marché du logement ne saurait être considéré comme un marché pur: des investissements sociaux considérables sont consentis au bénéfice de personnes ou de corporations privées qui oeuvrent dans ce secteur et en tirent des avantages pécuniaires;
- que les problèmes que nous examinons sont des problèmes systémiques auxquels des solutions systémiques doivent être recherchées.

Cette situation soulève la question des obligations, face aux couches défavorisées, des propriétaires qui bénéficient collectivement des contributions de l'État.

On fait souvent la critique selon laquelle nos sociétés sont en train de crouler sous le fardeau des droits

que chacun revendique. On invoque alors l'importance de la notion de responsabilité¹¹⁵. On remarquera toutefois que l'on fait surtout appel à cette notion pour s'opposer aux revendications des catégories marginalisées ou aux programmes mis en place pour effectuer des rattrapages en faveur des personnes appartenant à des groupes victimes de discrimination.

Il nous apparaît que le secteur du logement en est un où l'équilibre entre droits et obligations exige un effort particulier de réflexion.

2.4 La contribution de l'État

«Dans une société parfaite, il n'y a pas de logement social. Mais la société parfaite ne semble pas encore en vue.»¹¹⁶

Il nous reste un dernier acteur dont il faut apprécier le rôle: l'État. Nous l'avons dit, on ne saurait exiger du secteur privé qu'il fournisse l'assistance de dernier recours. Mais alors, comment l'État exerce-t-il cette responsabilité et quelle solution apporte-t-il aux problèmes qui demeurent une fois la responsabilité du secteur privé assumée. Ce sont ces questions que nous voudrions aborder avant de clore sur une série de recommandations.

Nous avons vu à la section 2.1.1 que même si l'État québécois fait de se loger une responsabilité individuelle et considère comme inhérente au marché privé la fonction d'offrir aux ménages les meilleures conditions possibles de logement, il définit comme l'une de ses responsabilités l'aide aux plus démunis. Bien que nous ayons déjà évoqué ces programmes à l'occasion de l'analyse que nous venons de faire de leurs retombées sur le marché privé, il nous paraît important d'en effectuer une brève revue basée, cette fois, sur la logique propre à ces interventions. Cette présentation faite, nous tenterons d'évaluer jusqu'à

115 Cet argument est souvent invoqué pour souligner l'effet pernicieux des chartes comme productrices des droits. La *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec est pourtant explicite dans son affirmation de la réciprocité qu'entraîne l'exercice des droits. Celle-ci est clairement énoncée dans son préambule: «considérant que les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général...».

116 Jean Lemoine, Mouvement HLM en France, cité par POULIN, C., «Le logement public au Québec à l'heure des compressions budgétaires», *Habitation canadienne*, vol. 9, n° 4, hiver 1993, p. 19.

quel point ils arrivent à combler les besoins auxquels le marché n'arrive pas à répondre.

2.4.1 Les mesures sociales privilégiées actuellement pour s'attaquer à ces problèmes

Les mesures en place peuvent être réparties en deux catégories: l'aide non-transférable et les programmes destinés aux personnes.

- **L'aide non-transférable**

L'aide dite non-transférable est celle destinée à la construction ou à l'acquisition et à la rénovation, par des organismes sans but lucratif ou des sociétés paramunicipales, d'unités de logement social: ces logements peuvent être gérés par des organismes publics, des organisations sans but lucratif, ou sous la formule coopérative. L'intérêt principal de cette aide réside dans le fait que ces mesures permettent de créer un stock de logement pouvant échapper aux poussées inflationnistes dans le secteur du logement, puisque le loyer perçu s'établit en fonction d'un pourcentage raisonnable du revenu des locataires (généralement 25%); les gouvernements responsables viennent combler annuellement le déficit d'opération encouru par l'écart entre ces loyers et les dépenses.

De très importantes études ont été entreprises pour évaluer ces programmes au début des années 1990. Les résultats de ces évaluations permettent de situer le rôle que ces formules peuvent jouer pour régler les problèmes que leur mise en place a voulu solutionner.

A) Le logement public

De façon synthétique, on peut retenir les éléments suivants des conclusions de la Société centrale d'hypothèque et de logement à la suite d'une analyse globale du parc de logements publics, de sa gestion et de sa clientèle¹¹⁷:

117 Voir, SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *Programme de logement public. Rapport de l'évaluation de programme*, Sommaire, Division de l'évaluation de programme, avril 1990.

- le programme rejoint la population ciblée, et lui assure un logement convenable à un faible coût¹¹⁸;
- le parc est, de façon générale, bien entretenu et en bon état, bien que certains immeubles, parmi les plus anciens, n'aient pas reçu les fonds suffisants pour se renouveler et requièrent une injection de fonds plus importante; d'autres nécessitent un remodelage plus en profondeur; on doit noter que les ensembles familiaux, en particulier les plus grands, constituent la plus ancienne portion du parc public, et seraient ainsi particulièrement touchés par ces besoins¹¹⁹;
- la gestion est évaluée de façon très positive; quant au financement, les formules expérimentées ont permis des résultats améliorés;
- pour ce qui est du niveau de satisfaction de la clientèle, il dépasse de plus de 20% celui mesuré auprès de la population prise dans son ensemble (55% se déclarent très satisfaits, comparativement à 33,3% de la population); par comparaison à leurs logements antérieurs, les résidents des logements publics soulignent une amélioration du loyer (67%), de la taille (64,3%), de l'état des lieux (56,6%), de l'intimité et de l'indépendance (53%); la sécurité de l'environnement constitue le seul aspect que le logement public n'a pas réussi à améliorer¹²⁰;
- bien que conçu au départ pour fournir un logement temporaire, l'évaluation révèle que le logement public «constitue plutôt une source de logement à moyen ou à long terme»¹²¹; plus de la moitié des résidents y logent depuis plus de cinq ans (60,3%), et à peine 3,5% pensent déménager pendant l'année, comparativement à un chiffre de 36% obtenu lors d'une enquête auprès de la population; ce type de logement offre ainsi une sécurité de résidence dont l'absence constitue l'une des principales difficultés rencontrées par les ménages à faible revenu¹²²;
- finalement, dans la majorité des ensembles, on a observé une certaine participation des locataires à l'entretien des terrains et des aires communes, au programme sociaux ou récréatifs

118 SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *op. cit.*, p. 32.

119 DOYLE, V., *op. cit.*, p. 10.

120 *Ibid.*, p. 35.

121 *Ibid.*, p. 44.

122 *Ibid.*, p. 44.

et à la lutte contre le vandalisme¹²³;

- une certaine sous-utilisation, observée particulièrement dans les régions rurales, révèle toutefois l'importance d'une bonne analyse des besoins pour remédier à cette situation.

B) Les coopératives

L'évaluation du programme fédéral des coopératives d'habitation¹²⁴ a été peut-être encore plus positive en regard des objectifs poursuivis, tant explicites: «assurer la sécurité d'occupation des ménages qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété», en même temps qu'un contrôle sur leurs logements¹²⁵; qu'implicites, à savoir, «l'intégration sociale, l'acceptation par la collectivité et l'égalité sociale»¹²⁶. Ainsi, on constatait que:

- les coopératives sont connues et font l'objet d'un grand intérêt dans la population, 31% des locataires ayant déclaré songer y emménager¹²⁷;
- les coopératives d'habitation connaissent un taux de roulement moins élevé, pratiquement nul;
- la plupart sont considérées en bon état (92% dépassant les normes) et les coûts de remplacement généralement modestes¹²⁸;
- ces programmes ont réussi à assurer une certaine mixité sociale tout en rejoignant une forte proportion de ménages ayant des besoins impérieux de logement (43%); au total, 76,4% étaient incapables d'accéder à la propriété d'un logement convenable¹²⁹;
- la satisfaction par rapport à son logement y est très élevée, dépassant celle observée tant dans

123 *Ibid.*, p. 46.

124 SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *Évaluation du programme fédéral des coopératives d'habitation*, Rapport sommaire, Division de l'évaluation de programme, février 1992.

125 *Ibid.*, p. 8.

126 *Ibid.*, p. 9.

127 *Ibid.*, p. 10.

128 *Ibid.*, p. 11 et 60.

129 *Ibid.*, pp. 15, 24 et 61.

le logement public que dans le logement locatif du marché et même l'ensemble des logements au Canada¹³⁰;

- non seulement la participation y est forte, se situant aux environs de 88%, mais près de 70% des résidents considèrent y avoir acquis divers types de nouvelles compétences¹³¹, certaines se sont avérées utiles à leur carrière: 21,4% des résidents du programme le plus ancien et payant un loyer proportionnel à leur revenu (donc les moins nantis), se sont mis à travailler à l'extérieur à la suite de l'expérience acquise dans les coopératives¹³²;
- l'application du programme et son administration sont jugées efficaces: 94% des fonds prêtés entre 1986 et 1990 sont recouvrables¹³³ bien que 17% des coopératives aient éprouvé des difficultés financières au cours des cinq dernières années¹³⁴;
- finalement sur le plan de la gestion financière, le programme a permis de faire l'expérience d'un instrument hypothécaire novateur, avec des conclusions favorables¹³⁵.

Les auteurs du rapport en arrivent ainsi à la conclusion suivante:

«Il existe peut-être d'autres façons de procurer ce genre d'avantages. Cependant, le logement coopératif se distingue peut-être des autres formes de logement, en ce sens qu'il réunit simultanément plusieurs genres d'avantages.»¹³⁶

C) La situation présente du financement de ces programmes

Malgré ces bilans extrêmement positifs, le gouvernement fédéral s'est retiré du financement de tout nouveau programme de coopératives depuis 1992, soit l'année même de la publication du rapport, et de

130 *Ibid.*, p. 21.

131 *Ibid.*, p. 23.

132 *Ibid.*, pp. 65-66.

133 *Ibid.*, p. 68.

134 *Ibid.*, p. 72.

135 *Ibid.*, p. 77.

136 *Ibid.*, p. 78.

toute construction nouvelle de logements à loyer modique, depuis 1994.

Au Québec, 58 741 unités d'habitations à loyer modique avaient été construites en 1991¹³⁷; de plus, 16 805 unités, achetées ou construites dans le cadre de divers programmes, avaient acquis la vocation de logements coopératifs, soit près de 30% du total canadien (données de 1990¹³⁸). Suite au retrait du financement de la SCHL, le Québec a également gelé sa contribution: il en a résulté une paralysie de la construction de logements à loyer modique.

En décembre 1994, le ministre des Affaires municipales annonçait son intention de consacrer trente-cinq millions de dollars à un programme d'achat-rénovation de logements sociaux et coopératifs, programme dont le lancement a été effectué le 29 juin 1995. Il devrait permettre aux coopératives, organismes sans but lucratif et offices municipaux d'habitation d'acheter ou de rénover 1 200 unités de logement sur le marché locatif privé pour les offrir principalement à des ménages à faible revenu. Le financement s'effectuera selon une formule mixte: aide gouvernementale, 45%, organismes du milieu, un minimum de 15%, recours à des prêts hypothécaires conventionnels par les organismes promoteurs pour le reste.

La mise en place de nouveaux programmes dans ce cadre a toutefois reporté une partie du problème de financement sur les municipalités dont la contribution requise est passée de l'ordre de 10% à celui de 33% ou même de 50%, selon les programmes proposés. On saisit les implications pour les municipalités plus pauvres.

- **Les programmes destinés aux personnes**

Parallèlement à cette aide dite non-transférable, le Québec a développé diverses formes d'aide au logement destinées à certaines catégories plus démunies. Cette aide prend deux formes principales: le supplément au logement et la composante logement de l'aide sociale.

A) Les programmes de supplément au loyer

137 POULIN, C. *op. cit.*, p. 20.

138 SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *Évaluation du programme fédéral des coopératives d'habitation*, *op. cit.*, p. 6.

Ces programmes, développés depuis les années 1980, visent à permettre à certaines catégories plus démunies de faire face au prix du logement sur le marché locatif privé. Ainsi que nous le soulignons plus haut, il s'agit de mesures à court terme qui peuvent être activées et désactivées selon les circonstances¹³⁹, alors que l'achat ou la construction de logements publics s'amortissent sur des périodes de l'ordre d'une trentaine d'années.

Bien que ces mesures puissent se justifier par des données de la conjoncture et que leur apport ne soit pas négligeable, elles ne règlent toutefois pas le problème fondamental de ce marché pour les clientèles plus démunies: le coût du logement n'est pas nécessairement ramené au niveau visé, les logements disponibles ne conviennent pas nécessairement aux besoins et au budget des ménages à la recherche de logement, et ils ne leur offrent pas la sécurité de maintien dans les lieux que leur offre le logement social.

B) La portion de l'aide sociale destinée au logement

À côté de ces formes d'aide, l'État contribue directement, mais de façon moins explicite, au financement des besoins de logement. En effet, pour la population bénéficiant de l'aide de dernier recours, une part du chèque de l'aide sociale est théoriquement prévue pour couvrir les dépenses relatives au logement: on y réfère en parlant de la composante logement de l'aide sociale. Pour le Québec, elle correspond à un minimum de 40% des allocations versées¹⁴⁰.

Les sommes consacrées à cette fin sont très importantes: elles dépassent les sommes allouées au logement social. Ainsi, une étude réalisée par l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine chiffre à 5,2 \$ milliards, pour le Canada en 1993-94, la composante de l'aide sociale prévue pour le logement, soit un montant de plus de 25% supérieur aux dépenses pour le logement social cette

139 Elles prennent la forme de supplément au logement pour les résidents de coopératives ou de logements gérés par des organismes sans but lucratif, de supplément à des résidents du secteur privé qui seraient admissibles dans les habitations à loyer modique et d'allocations supplémentaires aux revenus de l'aide sociale pour que les prestataires puissent être en mesure de rencontrer les prix du marché, etc.

140 Nous nous basons pour établir ce chiffre, d'une part, sur une estimation de la part du logement dans les besoins essentiels établis par le ministère de la Sécurité du revenu, en 1996, aux fins de la détermination des barèmes de l'aide sociale, et, d'autre part, sur les allocations effectivement versées aux bénéficiaires, selon les caractéristiques des ménages. Voir à ce propos, MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, *La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Document de consultation, Québec, 1996, Annexes 6 et 12.

année-là, lesquelles sont estimées à 4,1 \$ milliards ¹⁴¹.

Ces allocations sont, pour une très large part, dépensées dans le secteur privé. Rappelons, en effet, que même si 38,7% des logements du parc public sont occupés par des bénéficiaires de l'aide sociale ¹⁴², ceci ne représente que 7,1% du total des logements occupés par eux (5,3% des bénéficiaires résident dans les HLM et 1,8% dans les autres logements subventionnés) ¹⁴³. En fait, plus de 60% des bénéficiaires de l'aide sociale se logent sur le marché locatif privé, soit 54% qui louent un logement et 6% qui louent une chambre. Si l'on voulait estimer globalement la contribution annuelle de l'État au marché locatif privé au Québec, il faudrait ainsi ajouter à la contribution via les programmes que nous avons chiffrés plus haut (soit 55 millions), un autre bloc d'au moins 780 millions de dollars ¹⁴⁴ qui constitue la part de l'aide sociale allant au logement sur ce marché.

Quoi qu'il en soit, la distance est souvent grande entre cette allocation et le prix des logements que les prestataires finissent par se trouver. On saisit ainsi l'importance de l'apport des allocations supplémentaires consenties aux familles dont le coût du logement excède certains niveaux. Mais, ainsi que nous le verrons plus bas, ces allocations supplémentaires n'assurent pas non plus l'atteinte de cet objectif de stabilisation du coût du logement à un pourcentage raisonnable du revenu pour ces ménages.

Certes, la stratégie entourant l'octroi de l'aide sociale comme aide de dernier recours en est une qui vise à décourager ce recours autrement que comme moyen ultime. À cette fin, les barèmes sont maintenus à un niveau minimal, en-deçà de ceux du salaire minimum dont la progression a elle-même été lente au

141 Voir à ce propos, ASSOCIATION CANADIENNE D'HABITATION ET DE RÉNOVATION URBAINE, *Housing and Welfare in Canada. An Overview of the Dual Track System*, Fact sheet n° 1, pp. 2-3. On verra plus bas que ce chiffre est vraiment une estimation minimale si on le met en relation avec le coût effectif du logement sur le marché privé.

142 Une autre part de ces logements correspondant à un peu plus de 45% sont occupés par des bénéficiaires de pension de vieillesse dont le statut pourrait, pour certains en tout cas, être assimilé à celui des prestataires de l'aide sociale.

143 Ces prestataires voient ainsi le coût de leur logement fixé à 25% de leurs revenus: ces sommes reviennent alors dans les coffres de l'État et couvrent une partie des coûts de gestion des ensembles publics.

144 Le montant total de l'aide versée aux prestataires de l'aide sociale pour 1995-6 a été évalué à 3 620 millions. MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, *La réforme de la sécurité du revenu*, op. cit., p. 14.

cours des dernières années (il vient d'être augmenté à 6,70 \$/l'heure). Cette situation a toutefois pour conséquence de maintenir dans des conditions extrêmement difficiles une portion grandissante de la population, puisqu'en cette période de mutation économique que nous traversons, un nombre croissant de personnes, ou perdent leur emploi, ou n'arrivent pas à intégrer le marché du travail: leur nombre s'est en effet accru pour atteindre un niveau record en 1993, 741 387 personnes, soit 11,6% de la population québécoise, ce qui correspond à 450 675 ménages, soit 17,1% de ceux-ci¹⁴⁵.

C'est cette même logique du moyen ultime qui a présidé à la décision de réduire la prestation des bénéficiaires qui partagent leur logement: elle a pour effet de faire grimper le coût du logement pour ces bénéficiaires, mais surtout de décourager les initiatives pour s'en sortir.

2.4.2 La situation particulièrement difficile des prestataires de l'aide sociale

Pour mieux asseoir ces affirmations, nous avons voulu estimer plus précisément jusqu'à quel point la situation des bénéficiaires de l'aide sociale pouvait être jugée critique sur le marché privé du logement. À cette fin, nous disposons de données de référence liées à des cas présentés pour enquête à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Nous avons également accès à des données de recherche sur un échantillon important: leur représentativité pouvait toutefois être entachée de doute. Aussi, pour mieux mettre en perspective ces données, avons-nous voulu évaluer globalement, à partir du calcul des allocations versées aux prestataires de l'aide sociale ainsi que des prix des logements sur le marché, la portion de leurs revenus théoriquement nécessaires pour rencontrer les coûts de logement.

- **Estimation théorique des conditions de logement des prestataires de l'aide sociale**

À cette fin, nous avons produit un tableau qui permet d'évaluer le taux d'effort que représenterait le coût du logement, pour diverses catégories de ménages, dans divers programmes, si ces ménages avaient

145 GAGNÉ, P. et al., *op. cit.*, p. 13. Pour le calcul du pourcentage des ménages, nous avons dû nous baser sur le total des ménages au Québec en 1991, selon la bande échantillon de Statistique Canada, soit 2 623 297.

accès aux logements appartenant à la catégorie des **10% les moins chers**. Il s'agit donc d'une **hypothèse théorique** et qui minimise le coût réel du logement: l'appariement entre les besoins relatifs à la taille, au prix et à la localisation dans un secteur satisfaisant est, on l'a déjà souligné, loin d'être réalisé¹⁴⁶.

En raison du grand nombre de catégories de prestataires et des variations importantes dans le prix des logements, nous avons limité notre évaluation à trois types de ménages (ce sont les trois catégories regroupant les plus grands nombres de prestataires): les adultes seuls, les familles monoparentales avec un enfant et les celles qui ont deux enfants ou davantage. Nous nous sommes de plus limités à une région géographique, soit la région métropolitaine de Montréal. Nous n'avons, finalement, considéré que les ménages du programme APTE. Le programme Soutien financier, qui est destiné aux clientèles jugées incapables de travailler, rejoint une clientèle marginale (il regroupait 21,5% des prestataires en 1992), essentiellement de personnes seules¹⁴⁷. Les prestataires du programme APTE sont aussi majoritairement des personnes seules (61,2%), mais l'on y compte également une proportion importante de ménages familiaux (soit 45 728 ménages pour la région métropolitaine de Montréal). L'année de référence retenue a été celle de 1992 parce que c'était la plus récente pour laquelle nous pouvions disposer de toutes les informations requises pour constituer un tableau général de situation.

Pour évaluer le revenu moyen des prestataires, nous avons retenu le barème de base de la catégorie d'appartenance que nous avons majoré, pour les catégories de familles monoparentales, des allocations que recevraient les parents pour les frais scolaires, les allocations familiales et les autres prestations pour

146 On notera ainsi, à titre d'exemple, que 15% des ménages locataires comptant trois personnes résident dans des logements de six pièces ou plus; ce pourcentage demeure de 9% pour les ménages de deux personnes, et se maintient à 3%, pour les ménages d'une seule personne; à l'inverse, près du quart des ménages de cinq personnes ou plus se logent dans quatre pièces ou moins. Le lien entre la pauvreté et le nombre de pièces du logement est, pour sa part, continu et très fort: ainsi, alors que les personnes sous le seuil de la pauvreté occupent 69% des logements d'une seule pièce et 62% de ceux de deux pièces, ils n'occupent que 25% de ceux de sept pièces et 21% des huit pièces ou plus (données tirées de la bande-échantillon du recensement de 1991, par Sylvain Archambault).

147 81,5% des prestataires de ce programme, dans la région métropolitaine de Montréal, étaient, au mois de septembre 1993, des personnes seules: tirées de données relatives à la clientèle de la Sécurité du revenu, fournies par la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du ministère de la Sécurité du revenu.

enfants¹⁴⁸ et du maximum du supplément qu'ils pourraient recevoir pour le logement¹⁴⁹. Le prix des logements les dix pour cent moins chers a été calculé, selon la taille des logements requis pour éviter un surpeuplement, à partir des coefficients de dispersion du prix des logements de l'Île de Montréal¹⁵⁰.

Or, suivant l'hypothèse **théorique** de l'accès généralisé aux logements les moins chers pour ces catégories, les pourcentages que les trois catégories retenues auraient à consacrer en moyenne à leur loyer, tel qu'il apparaît au tableau 3, seraient les suivants:

- s'ils réussissaient à se loger dans les logements les moins chers, les adultes seuls bénéficiaires du programme APTE consacraient en moyenne 66,9% de leurs revenus pour payer leur logement. Ce pourcentage se réduirait à 54,5% pour les périodes où ils accéderaient à la catégorie des «participants». Or, une étude sur le terrain montre que l'accès à ce statut est lié à la disponibilité des programmes et qu'il est par définition temporaire¹⁵¹: lorsqu'un prestataire a achevé un séjour dans un des divers programmes lui assurant un statut de participant, comme ce programme ne débouche pas sur un emploi, il redevient non-participant. Il ne peut donc compter sur le supplément de revenu que lui assure ses périodes de participation sur une base régulière, même quand il est disponible; il ne pourra pas, non plus, se tourner vers l'alternative du partage du logement sans voir ses prestations coupées d'une centaine de dollars par mois, ce qui réamorcera la spirale de l'augmentation du pourcentage du revenu consacré au logement;
- les familles monoparentales avec un enfant verraient leur taux d'effort se situer sur la barre du 50%¹⁵² si elles réussissaient à se maintenir dans les programmes leur assurant le statut de

148 Estimées d'après les chiffres présentés dans le Rapport du CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Revenus de bien-être social 1991*, Ottawa, été 1992: voir tableau I, p. 15.

149 Calculées selon les paramètres du ministère de la Sécurité du revenu, pour 1992.

150 Tel que fournis par la Direction de la recherche de la SCHL.

151 McALL, C., WHITE, D. et al., *Pauvreté et insertion au travail: cheminements à travers le système de sécurité du revenu au Québec*, Document de travail présenté lors d'une séance publique d'information le 7 avril 1995.

152 Parmi ces familles locataires, 89,4% louaient un logement sur le marché privé, 7,5% avaient un logement dans un HLM, et 3,1% étaient chambreurs pour la région de Montréal; source, ibidem.

«participant»; mais comme cela est en pratique impossible, elles devraient estimer consacrer en moyenne 56,8% de leurs revenus de prestation majorés, pour l'exercice, des allocations pour enfants et des suppléments maximaux pour le logement;

- pour les familles monoparentales avec deux enfants¹⁵³, qui seront le plus souvent dans la catégorie des non-participants, les loyers les moins chers grugeraiient, en moyenne, entre 44 et 47% de leurs revenus estimés selon les mêmes paramètres, si elles se logeaient dans un logement comportant deux chambres à coucher, ce qui peut devenir difficile selon le nombre, l'âge ou le sexe des enfants. Une chambre supplémentaire remonterait le taux d'effort entre 52 et 56%. Pendant leur périodes de «participation», et selon la taille du logement requis, leur taux d'effort pourrait osciller entre les 40 et 50% de leurs revenus.

Mais, il ne s'agit ici, ainsi que nous l'indiquions au départ, que d'une estimation théorique et faite en regard d'une situation idéale, si l'on peut considérer comme idéal l'accès aux logements les moins chers: ceux-ci sont souvent soit dans un état déplorable, soit mal isolés, ce qui entraîne des coûts de chauffage qui font basculer le prix du logement dans des catégories supérieures; il peut s'agir soit de sous-sol ou de demi sous-sol, soit de logements mal situés en regard des services requis, etc. De plus, l'on sait que les logements à prix très bas, surtout s'ils sont en bon état, sont souvent déjà occupés par un locataire stable dont la situation financière aura peut-être profité d'augmentations de loyers faibles, souvent liées à une longue occupation.

153 Parmi les familles de cette catégorie pour la région de Montréal, 84,6% louent un logement sur le marché privé, 14,1% ont un logement dans un HLM, et 1,3% sont chambreurs.

Tableau 3

**Estimation de la part moyenne du revenu requise pour le loyer, pour divers types de ménages prestataires
de l'aide sociale, programme APTE (1), Île de Montréal (1992)**

Revenu estimatif d'assistance sociale selon le type de ménage, 1992 PROGRAMME APTE						Estimation du % du revenu nécessaire pour se loger dans les 10% des loyers moins chers selon le type de logement requis 1992 - île de Montréal		
Types de ménages	% du total des presta- taires lo- cataires(2)	Barème APTE 1992 (3)	Allocations pour enfants 1991 (4)	Allocations maximales pour le logement (5)	Prestations totales	Types de logement requis	Loyers: les 10% infé- rieurs (6)	% des allocations requis
<u>1 adulte seul</u>	61,2							
Non-participant		5 988			5 988	Bachelor (7)	4 008	66,9
Participant		7 356			7 356	Bachelor	4 008	54,5
<u>1 parent, 1 enfant</u>	13,6							
Non-participant		8 784	493	648	9 925	2 chambres c. (8)	5 640	56,8
Participant		10 164	493	648	11 305	2 chambres c.	5 640	49,9
<u>1 parent, 2 enfants ou +</u>	10,6							
Non-participants: enfants en bas âge		10 152	1 035	708	11 895	2 chambres c. ou 3 chambres c.	5 640 6 660	47,4 56,0
enfants à l'école (9)		10 152	1 849	708	12 709	2 chambres c. ou 3 chambres c.	5 640 6 660	44,4 52,4
Participants: enfants en bas âge		11 532	1 035	708	13 275	2 chambres c. ou 3 chambres c.	5 640 6 660	42,5 50,2
enfants à l'école		11 532	1 849	708	14 089	2 chambres c. ou 3 chambres c.	5 640 6 660	40,0 47,3

(1) Le programme APTE s'adresse aux adultes aptes à subvenir à leurs besoins. Cette catégorie regroupe 78,5% des ménages prestataires en mars 1992.

- (2) Répartition par types de ménages locataires, région métropolitaine de Montréal. Source: données de la Direction de l'évaluation et du ministère de la Sécurité du revenu, pour septembre 1992.
- (3) Les barèmes sont ceux de janvier 1992; ils nous ont été fournis par le ministère de la Sécurité du revenu.
- (4) Tiré de Revenus de bien-être social, 1991, Rapport du Conseil national du bien-être social, Ottawa, été 1992. Il s'agit des allocations pour frais scolaires, des allocations familiales ou autres prestations reliées aux enfants, voir tableau I, p. 15.
- (5) Calculées selon les paramètres du ministère de la Sécurité du revenu pour 1992.
- (6) Valeur déterminée à l'aide du Rapport sur les logements locatifs de la SCHL, octobre 1992, RMR de Montréal et de la valeur de l'écart à la moyenne fournies par les statisticiens de la SCHL. À noter que seuls les logements dans les immeubles de 3 logements ou plus sont pris en considération dans les données de référence. Comme les bénéficiaires locataires de l'aide sociale (excluant les chambreurs) constituent 15,6% des ménages locataires de la région de Montréal, le choix d'établir comme prix de référence le loyer maximum parmi les 10% des loyers moins chers se justifie bien.
- (7) Le prix maximal d'un bachelor, parmi les 10% moins chers sur le marché de l'île de Montréal, est de 334 \$/mois. Source: voir note (5).
- (8) Les prix correspondants pour un 2 et un 3 chambres à coucher sont de 470 \$ et 555 \$/mois. Même source.
- (9) Selon note 22 du tableau 1 du document sur les Revenus de bien-être social, 1991, op. cit.

- **Une estimation à partir d'une étude sur le terrain**

Ce cadre général nous permet de resituer les données d'autres sources en ce qui concerne la situation des prestataires sur le marché privé. Ainsi, une étude en cours¹⁵⁴ auprès de cent prestataires de l'aide sociale, dont quatre-vingt-quatorze ont été rencontrés à leur domicile, a permis de conclure:

- qu'un tiers des répondants vivent dans des logements vétustes dont plusieurs ont été jugés insalubres;
- un tiers des logements étaient surpeuplés selon les normes de la SCHL;
- un pourcentage équivalent des répondants ont déclaré devoir vivre dans un logement qu'ils n'avaient pas choisi au départ, en raison de la discrimination dont ils ont été l'objet;
- enfin, les résidents des logements privés consacrent en moyenne 54% de leurs revenus au logement; 41% consacrent bien au-delà de 50%, dont une dizaine de ménages, plus de 70%¹⁵⁵.

Ces résultats sont tout à fait en conformité avec le type de situations soumises pour enquête à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

La situation des bénéficiaires de l'aide sociale locataires du secteur privé est donc, pour un grand nombre, une situation extrêmement précaire. La hausse continue du coût du logement et le fait que cette population soit repoussée vers les logements de moindre qualité, peut mener ces ménages dans une situation critique: ainsi, par exemple, comme l'une des caractéristiques de ces logements c'est d'être mal isolés, la facture de chauffage pourra grimper considérablement l'hiver venu, ce qui augmentera d'autant le prix du logement.

154 Par Madelyn Fournier sous la direction de Christopher McAll, Département de Sociologie, Université de Montréal.

155 McALL, C., WHITE, D. et al., *op. cit.*, pp. 21-23.

2.5 Pour conclure: le marché, les interventions de l'État et la satisfaction des besoins des locataires démunis

Sans qu'il soit possible de trancher de façon abstraite à propos des niveaux de revenus à partir desquels on pourra dire qu'un locataire pourra ou ne pourra payer un loyer, il apparaît clairement que des seuils critiques sont atteints par de nombreux ménages sur le marché locatif privé quant à la portion du revenu consacrée au logement. Cette situation risque ainsi de compromettre gravement la qualité de vie présente et d'hypothéquer l'avenir des membres de ces ménages, incluant les enfants. Cette situation prévaut malgré les budgets actuellement affectés aux diverses mesures de soutien au logement pour les plus démunis.

C'est ainsi que 404 045 ménages locataires québécois (soit 35,1% de ceux-ci) ont consacré plus de 30% de leur revenu au logement en 1990, alors que pour 194 225 ménages (16,9% des ménages locataires) ce chiffre dépassait 50%. Parmi eux, la Société d'habitation du Québec évaluait à 280 000 le nombre de ménages ayant des besoins impérieux de logement.

Si l'on se rapporte aux finalités officielles du programme d'habitations à loyer modique, on lit que:

«Le programme de logement sans but lucratif public... vise les personnes seules, les personnes âgées, les familles et les personnes handicapées dont les revenus sont inférieurs au seuil de revenu pour besoins impérieux et qui doivent déboursier plus de 30% de leur revenu pour se loger convenablement.»¹⁵⁶

Or, le nombre de logements à loyers modiques du parc public était estimé à 63 383¹⁵⁷, soit 5,6% du parc locatif. Par comparaison aux 280 000 ménages ayant des besoins impérieux de logement, ce

156 SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Profil des locataires d'habitation à loyer modique (HLM) du secteur public en 1991*, Direction générale de la planification et de la recherche, octobre 1993, p. 5.

157 SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Rapport annuel 1990*, Gouvernement du Québec, 1991, p. 19. Ces logements se répartissaient comme suit: 58 937 relèvent du secteur public, principalement des offices municipaux d'habitation, 3 299 du secteur des coopératives et organismes sans but lucratif et 1 147 des corporations autochtones sans but lucratif.

nombre signifie que pour chacun des ménages ainsi logés dans le parc public, 4,42 ménages éprouvant de tels besoins se logent sur le marché privé.

Si l'on considère que 145 089 ménages bénéficient des mesures de supplément au loyer sur le marché privé (soit 5 792 dans le cadre du programme de supplément au loyer pour les personnes admissibles aux logements publics¹⁵⁸, 54 908 personnes âgées dans le cadre de Logirente¹⁵⁹ et 84 389 bénéficiaires de l'aide sociale recevant une allocation au logement¹⁶⁰), on peut dire que pour chaque ménage logé dans un logement à loyer modique du parc public, 2,29 ménages reçoivent une aide pour se loger sur le marché privé. Mais, si l'on additionne ces groupes recevant l'une ou l'autre des formes d'aide visant à les faire sortir de la catégorie des ménages ayant des besoins impérieux de logement¹⁶¹, soit un total de 208 472 ménages, on peut dire que lorsqu'un ménage bénéficie de l'une ou l'autre forme de support, 1,34 ménages continuent à éprouver des besoins impérieux de logement, c'est-à-dire qu'ils ne trouvent pas à se loger à un coût raisonnable et dans des logements convenables sur le marché locatif privé. Pas étonnant que la liste d'attente se maintienne, depuis plusieurs années, aux environs de 15 000 pour le seul office municipal de la Ville de Montréal¹⁶².

En conclusion, il nous apparaît clairement que ni le secteur public, ni le secteur privé n'arrivent à répondre au besoin fondamental de se loger convenablement à un coût raisonnable pour près du quart des ménages locataires au Québec.

158 SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Rapport annuel 1994*, Gouvernement du Québec, 1995, p. 24.

159 *Ibid.*, p. 24.

160 GAGNÉ, P., BOISVERT, A., VALLIÈRES, G.L., *Rapport statistique mensuel*, août 1994, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, ministère de la Sécurité du revenu, p. 20. On a vu, au tableau précédent (p. 71 de ce texte), que cette catégorie n'arrive pas pour autant nécessairement à se loger à un prix convenable.

161 L'analyse de la situation des prestataires de l'aide sociale sur le marché du logement locatif privé qui précède laisse supposer que l'objectif est rarement atteint pour ce groupe.

162 Tel que souligné par le directeur général de l'Association des offices municipaux d'habitation du Québec, M. Claude Poulin; voir POULIN, C., *op. cit.*, p. 22.

CONCLUSION

Les constats

Le constat de l'incapacité des secteurs tant public que privé de répondre au besoin fondamental de se loger de façon convenable (c'est-à-dire selon des conditions et un coût raisonnables) pour les personnes de condition sociale défavorisée, que celles-ci aient ou non accès au travail pour en tirer leurs moyens de subsistance, marque la conséquence d'une situation dont ce texte a voulu clarifier les composantes et le mode de construction.

Dans la conjoncture:

- où les loyers ont atteint des niveaux inégalés et où le nombre de ménages éprouvant des besoins impérieux de logement est également à un sommet;
- où le gouvernement fédéral s'est retiré du financement des divers programmes d'achat ou de construction qu'il avait mis en oeuvre dans le domaine du logement social;
- où les provinces et les municipalités sont très handicapées dans leurs interventions à ce propos en raison de ce retrait;
- où le secteur du marché privé considère à certains égards ces projets comme une concurrence déloyale, tout en sollicitant une sorte d'assurance tous risques dans l'offre de logements aux plus démunis;
- et où, finalement, un consensus général existe sur la fragilité du secteur et sur l'incapacité de l'État de hausser ses contributions,

le droit à un logement décent en toute égalité est en péril. Or cette situation d'inégalité se construit sur un mode cumulatif et dynamique résultant de l'interaction de pratiques, de décisions ou de comportements, individuels ou institutionnels, ayant des effets préjudiciables, voulus ou non voulus, sur les personnes de conditions sociale défavorisée: elle constitue donc clairement une situation de

discrimination systémique.

En effet, nos analyses ont d'abord permis de montrer que la discrimination fondée sur la condition sociale (incluant le fait d'être prestataire de l'aide sociale) présente un des plus forts taux de prévalence dans les plaintes soumises à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, dans le secteur du logement.

Elles ont également permis de montrer que l'ensemble des outils développés par le secteur privé pour effectuer sa sélection (formulaire, enquêtes de crédit, endossement des baux, définition d'un pourcentage limite du revenu à consacrer au logement, assurance location) ont des effets disproportionnés de rejet sur les membres des groupes de condition sociale défavorisée.

L'analyse des conditions de développement du stock des logements du parc privé indique que sa logique ne suit pas celle des besoins des couches défavorisées.

Quant aux conditions générales du marché, elles ont mené à une augmentation continue de la part des revenus qui est consacrée au logement, ce qui devient une source d'appauvrissement et de disqualification subséquente dans la recherche d'un logement convenable pour les catégories moins favorisées.

Finalement, l'aide gouvernementale a eu, toutes proportions gardées, davantage tendance à favoriser la stimulation de l'économie et de l'emploi, par le biais d'un support à la propriété immobilière, que l'accès à des logements convenables pour ceux qui ne pouvaient faire face aux coûts du marché.

Les conséquences de cette interrelation de facteurs pour les ménages de condition sociale défavorisée en sont: une réduction dans le choix des logements, une augmentation des énergies requises pour la recherche d'un logement convenable, l'inadéquation fréquente des logements trouvés (ou ils ne répondent pas aux besoins, ou ils grugent une part des ressources devant aller à la satisfaction des autres

besoins essentiels), une instabilité dans le logement qui peut, à son tour, être une source d'augmentation du prix du logement, une détérioration de la santé des membres du ménage y inclus les enfants, et, pour ces derniers, une hypothèque sur leurs chances pour l'avenir. En un mot, une détérioration des conditions de vie et de la capacité d'insertion sociale. Ainsi, alors que la pauvreté était un facteur de sélection, elle est elle-même accentuée par les règles de fonctionnement du secteur.

On est clairement face à une situation-type de discrimination systémique selon la définition du terme retenue par la Commission des droits de la personne et de la jeunesse:

«La discrimination systémique est une situation d'inégalité cumulative et dynamique résultant de l'interaction de pratiques, de décisions ou de comportements, individuels ou institutionnels, ayant des effets préjudiciables, voulus ou non, sur les membres de groupes visés par l'article 10 de la Charte.»¹⁶³

Les orientations de la Commission

En raison du caractère déterminant de la satisfaction du besoin élémentaire d'un logement décent, à un coût abordable, sur l'exercice des autres droits pour les membres du ménage et principalement pour les enfants, et en raison du caractère systémique de la discrimination qui en prive de façon disproportionnées des catégories de condition sociale défavorisée, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ne peut rester indifférente aux discussions en cours en vue de trouver des solutions aux problèmes identifiés. L'évolution de la situation économique, tout autant que les difficultés observées dans les interventions de l'État pour faire face à ses obligations en regard de la matérialisation, en toute égalité, des droits économiques et sociaux, viennent souligner l'importance de la recherche collective de solutions axées sur un nouveau modèle d'intervention.

L'imbrication des interventions du marché privé et de celles de l'État, que l'analyse qui précède aura fait ressortir, montre bien qu'à cet égard, il faudra être particulièrement attentif à ne pas limiter la recherche de solutions à l'identification de problèmes limités ou dans une perspective unique. Suite au constat du

163 Voir CHICHA-PONTBRIAND, M.-T., *op. cit.*, p. 85.

caractère systémique des problèmes liés à l'exercice des droits dans ce secteur, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec ne peut considérer satisfaisantes des réponses qui négligent d'aborder le problème dans l'ensemble de ses dimensions.

Dans ce cadre, la Commission considère qu'elle ne doit pas oeuvrer seule. Bien au contraire, elle a collaboré depuis plusieurs années à la recherche de solutions à divers problèmes avec les principaux partenaires du secteur du logement et est résolue à continuer de le faire. Elle a été à même de constater, au fil de ces expériences de collaboration, la qualité et le nombre des personnes et des organismes ayant accumulé des compétences précieuses sur le sujet. En cette période où les choix paraissent devoir être effectués avec une imagination nouvelle, il apparaît particulièrement nécessaire qu'ils s'effectuent en y associant toutes les ressources humaines et sociales disponibles.

Les solutions à mettre en place doivent aller dans un double sens. D'une part, elles doivent assurer la poursuite de la lutte contre la discrimination directe et indirecte. À cet égard, la Commission souhaite réitérer son message aux propriétaires.

Mais ces solutions doivent également aller dans le sens d'un allègement des dépenses des familles les plus démunies. La Commission veut souligner, à cette fin, la très grande pertinence d'interventions axées sur la réduction et la stabilisation, pour ces ménages, des dépenses de logement qui constituent le poste le plus lourd du budget.

C'est dans cette double perspective que la Commission souhaite aujourd'hui faire les recommandations suivantes.

1. Un message destiné aux propriétaires

La Commission considère que bien que les propriétaires n'aient pas à jouer le rôle d'assistance de

dernier recours, leur responsabilité face à la fourniture de logements aux plus démunis n'est pas négligeable.

- **Fournir des logements sans discrimination**

En effet, ainsi que nous le soulignons au départ, le logement ne saurait être considéré comme un bien comme les autres. Il répond à des besoins trop primordiaux. La possibilité qui est toutefois accordée, dans notre société, de faire des profits en fournissant des logements, de même que le support financier apporté par l'État à cette industrie, et cela en priorité par rapport aux investissements sociaux, ne saurait s'accompagner du privilège d'exclure à volonté. Il fait partie de l'obligation des propriétaires d'offrir des logements convenables sans discrimination, c'est-à-dire à tous ceux qui peuvent démontrer leur aptitude à remplir réellement les obligations auxquelles ils s'engagent en signant un bail, sans préjugé à l'égard de l'importance et de la source de leurs revenus, de même que de la proportion que le loyer représente par rapport à ces revenus. Ce qui ne saurait certes pas signifier qu'un examen sérieux de cette aptitude ne puisse être faite: bien au contraire, un tel examen, s'il est fait dans le respect des personnes, ne peut que renvoyer une image de considération et de dignité. Mais cela signifie qu'on ne saurait considérer comme arguments de bonne gestion, ni le refus de louer fondé sur l'exigence de possession de biens saisissables, ni celui fondé sur des généralités quant à la capacité de payer, ni le recours automatique à des exigences telle celle de l'endossement si le revenu est faible, sans parler évidemment du refus systématique de louer aux prestataires de l'aide sociale. L'existence de risques ne saurait justifier l'exclusion automatique de personnes appartenant à des catégories fragiles¹⁶⁴.

Il n'est évidemment pas étonnant que la question du risque surgisse avec une particulière acuité dans une période de restriction économique. Mais, si l'on examine les effets d'une telle situation, on constatera

164 Les statistiques appuient cette observation en montrant la concentration très forte des moins fortunés dans les logements les moins chers: en 1991, 45,3% des ménages locataires ayant un revenu annuel inférieur à 20 000 \$ occupaient un logement dont le loyer était inférieur à 400 \$ par mois, et 73,0%, un logement de moins de 500 \$ par mois; ces logements constituaient alors, respectivement, une part équivalant à 30% et 58,5% du marché (données tirées de la bande-échantillon de Statistique Canada, compilées par Sylvain Archambault).

que tous sont atteints:

- les locataires pauvres qui doivent soit quitter un logement devenu inabordable, soit rogner sur la satisfaction de leurs autres besoins de base;
- les propriétaires qui doivent faire face à une diminution de leurs profits, quand ce n'est à des pertes.

Mais, si le droit à un logement convenable peut être considéré comme un droit économique et social, il ne saurait être mis en péril par un droit théorique à une entreprise sans risque, d'autant qu'en période de grande prospérité, telle celle qu'a connue le marché du logement dans les années '80, les bénéfices ne se sont pas traduits par une réduction des loyers.

- **Fournir des logements en bon état**

Ainsi que nous l'avons vu dans cette étude, les choix sociaux effectués quant à l'aide au logement accordée aux plus démunis visent à favoriser au maximum l'occupation des logements disponibles. Ainsi, des contributions substantielles émanant des ressources publiques sont orientées vers le marché privé, plutôt que d'être utilisées pour l'acquisition ou la construction de logements destinés à échapper aux règles de ce marché et à répondre, de ce fait, au critère d'«abordabilité» pour les couches plus démunies.

Il incombe minimalement, en contrepartie, au marché privé de fournir à la clientèle orientée vers lui - grâce aux allocations qui lui permettent de rencontrer les prix plus élevés de ce secteur - des logements qui soient en bon état. Seuls les logements subventionnés par les programmes de supplément au loyer gérés par les offices municipaux d'habitation sont actuellement soumis à un contrôle de qualité. Les locataires disposent certes d'un recours à la Régie du logement aux fins de réduction du loyer dans les cas où il y a détérioration du logement ou mauvais entretien généralisé de celui-ci. Il n'est toutefois pas facile pour un locataire de faire la démonstration d'une telle situation. Le forum pour une demande de

diminution de loyer en cours de bail est d'ailleurs différent de celui lié à la demande de fixation du loyer. Une évaluation de ces mécanismes en vue de les rendre plus efficaces est requise. Elle serait actuellement en cours à la Régie du logement.

2. **L'intervention de l'État: quelques recommandations**

Quant à la responsabilité de l'État, la Commission considère que, malgré la situation économique actuelle et l'endettement public, il serait périlleux que l'État demeure passif face à la situation présente du logement.

La Commission estime, au contraire, qu'un ensemble de conditions sont actuellement réunies qui, à la fois, signalent l'urgence d'agir et l'existence de circonstances tout à fait propices à une action concertée.

En effet, d'une part:

- le coût du logement représente une portion démesurée du budget pour une fraction très importante de la population, particulièrement chez les plus démunis; cette situation peut, dans certaines circonstances, résulter dans la non satisfaction des autres besoins essentiels et ultimement dans l'incapacité, pour certains ménages, de payer leur logement;
- cette situation, outre le stress qu'elle provoque, amène de nombreux ménages à s'installer dans des logements qui ne correspondent pas à leurs besoins et peut entraîner de sérieux effets sur la santé et la sécurité des membres de ces familles;
- quant au marché du logement locatif, il est actuellement dans un marasme important qui a conduit nombre de propriétaires à déclarer forfait;
- les banques ont ainsi procédé, au cours des derniers mois, à de très nombreuses saisies: elles ont donc sur les bras des stocks importants de logements dont elles cherchent à se départir;
- des quartiers entiers sont en voie de détérioration marquée en raison de la concentration de cette situation;
- divers projets sont actuellement mis de l'avant, en particulier l'un émanant du chantier sur l'économie sociale du récent *Sommet sur l'économie et l'emploi*: certaines institutions

financières seraient prêtes à contribuer à des ententes permettant la reprise en charge des propriétés saisies en coopération avec les résidents; des projets de création de «fonds d'habitation» visent aussi l'acquisition de telles propriétés aux mêmes fins;

- en plus d'assurer une vie décente aux ménages impliqués dans des mesures d'insertion au travail, ces divers projets pourraient être eux-mêmes créateurs d'emplois.
- **Le court terme**

À court terme, la Commission considère opportun de profiter de la conjoncture actuelle pour orienter la recherche d'un mécanisme léger d'intervention.

Dans ce cadre la Commission propose:

que les ministères concernés encouragent et appuient la mise en place d'initiatives mixtes ayant pour but de transformer les difficultés actuelles du secteur de l'habitation en situations favorisant la création accélérée d'un stock de logements à coût abordable et de qualité;

que les initiatives appuyées ne limitent pas la notion de qualité aux seules caractéristiques physiques des bâtiments, mais l'étendent au contraire, conformément à la notion de logement adéquat développée par le Conseil économique et social des Nations Unies, à l'ensemble des éléments de l'environnement, incluant l'accès à un milieu de vie satisfaisant et aux services essentiels.

La Commission souhaiterait signaler, à titre d'exemple, les projets du Fonds d'Investissement Montréal.

- **Le moyen terme**

Les solutions ne sauraient toutefois être envisagées uniquement à court terme. Les divers problèmes de fond qui marquent l'évolution de la situation du logement requièrent l'examen de solutions à moyen terme. Ces solutions devront prendre en compte les dimensions de discrimination qui ont été mis en lumière dans cette étude.

En conséquence, la Commission propose:

que les efforts d'exploration et de mise en commun entrepris aux fins de l'élaboration d'une politique du logement prennent en compte les mécanismes de la discrimination ayant cours dans le secteur du logement locatif et que cette politique s'emploie à contrer leurs effets.

Une réflexion sur les droits économiques et sociaux à poursuivre

Finalement, dans le contexte examiné tout au cours de ce travail, il apparaît impérieux pour la Commission que soit poursuivie la réflexion sur les droits économiques et sociaux et sur leur mise en oeuvre optimale dans les conditions transformées (économiques, mais aussi techniques et sociales) de la vie en société¹⁶⁵. L'appel lancé par le président sortant du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, M. Edward Broadbent, devant l'Association du Barreau canadien, à l'occasion de la remise du Prix Walter S. Tarnopolsky, à Vancouver, le 28 août 1996, nous ramenait également à cette urgente nécessité:

«Il était plus facile de réduire les inégalités et d'instaurer des droits universels quand la croissance économique était plus rapide et que les gouvernements avaient plus d'autorité et de pouvoir qu'aujourd'hui. Mais si nous ne comprenons pas que dans une démocratie, ces droits sont tout aussi indispensables lorsque la croissance ralentit, c'est que nous n'avons tiré aucune leçon de l'idéalisme pragmatique des fondateurs de l'État-providence. Le pragmatisme sans but n'est que de l'opportunisme.

165 BOSSET, P., *Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte québécoise?*, Conférence présentée au colloque conjoint de la CDPDJ et de l'Association québécoise de droit comparé: *Les 20 ans de la Charte québécoise des droits et libertés. Bilan et défis*, 7 mars 1996.

...les droits économiques et sociaux à un niveau équitable sont essentiels si on veut qu'une démocratie soit juste et stable, d'une part, et de l'autre... ... une économie de marché exige nécessairement un engagement majeur du gouvernement si on veut atteindre ces résultats.»¹⁶⁶

166 BROADBENT, E., *Grandeur et décadence*, Extraits d'un discours prononcé devant l'Association canadienne du Barreau le 28 août 1996, *Le Devoir*, 31 août et 1^{er} septembre 1996, p. A 11.

ANNEXE

DEUX EXEMPLES D'ANALYSES SYSTÉMIQUES DE LA DISCRIMINATION

Les deux exemples qui suivent permettent d'illustrer l'application d'une approche systémique à la compréhension de la discrimination ayant cours dans des milieux donnés¹⁶⁷.

1. *Action Travail des femmes c. Compagnie de chemins de fer nationaux*

Dans la cause *Action travail des femmes c. Compagnie de chemins de fer nationaux*, le regroupement de femme invoquait que malgré la présence d'un programme d'égalité des chances dans la compagnie, un ensemble de pratiques concouraient à l'exclusion effective des femmes des postes traditionnellement occupés par des hommes. L'examen des caractéristiques du système d'organisation du travail au sein de la compagnie a révélé la présence d'un ensemble complexe de facteurs interreliés qui avaient pour effet soit de limiter l'accès des femmes, soit d'entraîner le départ de celles qui avaient pu surmonter les barrières à l'entrée. Le jugement retient, entre autres, les éléments suivants:

- la persistance au sein de la direction d'un grand nombre de mythes et de stéréotypes négatifs traditionnels au sujet des femmes résultant, entre autres dans l'orientation des candidatures féminines vers les postes de secrétaires et des candidatures masculines vers les emplois de bureau qui conduisent à des promotions à des postes supérieurs; les femmes étaient également découragées de solliciter des emplois traditionnellement masculins;
- des programmes de recrutement se limitaient à l'envoi de représentants dans les écoles techniques où il n'y a presque pas de femmes;

167 Pour une analyse plus approfondie du caractère systémique de la discrimination à l'encontre des femmes dans le monde du travail on se réfèrera à l'étude de Marie-Thérèse Chicha Pontbriand sur les fondements des programmes d'accès à l'égalité: CHICHA-PONT BRIAND, M.-T., *op. cit.*, en particulier chap. 2.

- parmi les critères d'embauche, l'exigence d'une expérience en soudure pour tous les postes d'entrée avaient des effets dévastateurs sur les candidatures féminines: en effet, très peu de femmes disposent d'une telle expérience; or, cette expérience n'était requise que pour très peu de postes dans l'entreprise;
- lors de la sélection, l'utilisation d'un test d'aptitudes mécaniques avait également un impact négatif sur l'embauche des femmes alors que les aptitudes mesurées n'étaient pas reliées aux emplois;
- les femmes devaient subir un test d'efforts physiques non imposé aux candidats masculins;
- enfin, suite à l'embauche de certaines femmes, la présence au sein des milieux où elles étaient intégrées de pratiques de harcèlement sexiste (simulation de viol, abandon d'une employée sur les rails, remarques continues et persistantes sur leur corps, leur apparence, etc.) empoisonnaient leur vie au travail et les poussaient à abandonner leur poste.

Le juge concluait son analyse en définissant la discrimination systémique en ces termes:

«...la discrimination systémique en matière d'emploi, c'est la discrimination qui résulte simplement de l'application des méthodes établies de recrutement, d'embauche et de promotion, dont ni l'une ni l'autre n'a été nécessairement conçue pour promouvoir la discrimination. La discrimination est alors renforcée par l'exclusion même du groupe désavantagé, du fait que l'exclusion favorise la conviction, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe, qu'elle résulte de forces «naturelles», par exemple que les femmes «ne peuvent tout simplement pas faire le travail.»¹⁶⁸

Il s'agissait d'une première tentative des tribunaux canadiens de préciser ce nouveau concept.

2. *L'intégration scolaire des élèves qui présentent une déficience intellectuelle*

Une analyse plus récente de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse tentait

168 *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission des droits de la personne)*, (1987) 1 R.C.S., p. 1135.

d'appliquer la notion de discrimination systémique au dossier de l'intégration scolaire des enfants qui présentent une déficience intellectuelle.

Tout comme pour la perspective adoptée dans le cas du CN, l'analyse de l'interrelation des pratiques dans l'entreprise et dans l'environnement social (par exemple, pour le CN, la faible fréquentation de certaines formations techniques par les filles) a pu fournir une compréhension élargie des règles de l'exclusion et mener à la proposition de solutions alternatives.

Très brièvement, il a pu être mis en évidence que l'impossibilité pour ces enfants d'avoir accès aux classes régulières ne tenait pas tant à leur difficultés d'apprentissage, mais au développement d'une organisation des services sous le modèle du cloisonnement des spécialités: formation cloisonnée, à l'université, de maîtres spécialisés, organisation cloisonnée de la distribution des services dans les écoles et commissions scolaires, règles de classement des élèves basées sur leur capacité de suivre le programme régulier et d'arriver à une performance standardisée. À la question de savoir si ces élèves pouvaient progresser au même rythme dans la classe régulière dans un tel système, la réponse était évidemment négative. Ce n'est que si les paramètres du modèle établi étaient permutés qu'une autre réponse pouvait être obtenue. Tant et aussi longtemps qu'on demeurait dans un modèle spécialisé de distribution de services, seul l'enseignement compartimenté pouvait paraître fonctionnel.

Mais si, dès la formation universitaire, les maîtres du régulier recevaient une formation de base sur les besoins spéciaux de certains élèves (approche que l'on retrouve uniquement dans le curriculum des maîtres à l'Université McGill), si le rôle des spécialistes dans les écoles devenait celui de production d'outils pédagogiques et de support à l'enseignant dans les classes ordinaires, si les élèves présentant certaines déficiences étaient évalués en fonction de leur progression personnelle dans le cadre d'un programme adapté, plutôt qu'en fonction de celle de la classe, leur présence dans les classes régulières devenaient non seulement possible, mais leur permettait d'effectuer, outre des apprentissages académiques plus larges en raison de la présence de modèles stimulants dans ces classes, des apprentissages précieux des normes de fonctionnement de la vie en société. Elle permettait également aux élèves non handicapés d'apprendre à fonctionner dans une société diversifiée et à interagir efficacement avec

chacun, ce qui constitue une condition pour l'intégration réelle à la société de tous ceux qui sont «différents».

On notera au passage que des études nombreuses confirment non seulement la possibilité d'organiser de tels modèles alternatifs, mais également la qualité des résultats obtenus. Cette analyse confirme également la difficulté de régler les problèmes d'intégration à la classe ordinaire par le biais de cas individuels: tant et aussi longtemps que l'organisation du système n'est pas transformée, il demeure difficile et onéreux d'assurer l'intégration d'un enfant requérant des services particuliers dans un système qui distribue ces services sous un mode cloisonné.

LISTE DES OUVRAGES CITÉS

- ANDERSON, G., *Programs in Search of a Corporation: The Origins of Canadian Housing Policy, 1917-1946*, Conférence donnée au Center for Human Settlement Studies, University of British Columbia, Vancouver, 1987.
- ASSOCIATION CANADIENNE D'HABITATION ET DE RÉNOVATION URBAINE, *Housing and Welfare in Canada. An Overview of the Dual Track System*, Fact sheet n° 1.
- ASSOCIATION CANADIENNE D'HABITATION ET DE RÉNOVATION URBAINE, *Réponse au document de travail «La sécurité sociale dans le Canada de demain»*, Mémoire présenté au Comité permanent de développement des ressources humaines, novembre 1994.
- BOSSET, P., *La discrimination indirecte dans le domaine de l'emploi. Aspects juridiques*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1989.
- BOURBEAU, A., Ministre des Affaires municipales, responsable de l'habitation, *Les orientations gouvernementales en matière d'habitation*, Mémoire au Conseil des ministres, Gouvernement du Québec, 8 décembre 1987.
- BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Comptes économiques des revenus et des dépenses*, 3^e trimestre 1992.
- CANADA MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION, «Canadian Housing Need, 1991», *Research and Development Highlights*, Issue 11, Ottawa, June 1993.
- CAUCUS DES MAIRES DES GRANDES VILLES DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS, *Plan d'action national sur le logement et les sans-abri*, février 1991.
- CHICHA-PONTBRIAND, M.-T., *Discrimination systémique et méthodologie des programmes d'accès à l'égalité en emploi*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1989.
- CHOINIÈRE, R., *Les disparités géographiques de la mortalité dans le Montréal métropolitain, 1984-1988: étude écologique des liens avec les conditions sociales, économiques et culturelles*, Regroupement de départements de santé communautaire du Montréal métropolitain, sans date.
- COLIN, C., DESROSIERS, H., *Naître égaux et en santé*, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1989.
- COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte. Conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, CANADA, E/C.12/1993/5, 3 juin 1993.
- CONSEIL DE LA FAMILLE, *Agir avec les familles en habitation*, Québec, 1992.
- CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Plan pour la réforme de la sécurité sociale*, Rapport du Conseil national du bien-être social, 1994.
- CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Revenus de bien-être social 1991*, Ottawa, été 1992.
- CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE, «*Dites à tout le monde qu'on existe...*», Avis sur la pauvreté des jeunes, mai 1993.

- CONSEIL SCOLAIRE DE L'ÎLE DE MONTRÉAL, *Les enfants de milieux défavorisés et ceux des communautés culturelles*, Mémoire au ministre de l'Éducation sur la situation des écoles des commissions scolaires de l'Île de Montréal, 1991.
- DANSEREAU, F., *Le logement comme droit social: quelques pistes de réflexion*, INRS-Urbanisation, octobre 1991.
- DANSEREAU, F., SÉGUIN, A.M., *Le droit au logement: bilan de situation*, Rapport de recherche soumis à la Commission des droits de la personne du Québec, mars 1992.
- DESROSIERS, F., *Le logement locatif au Québec: État de la situation et perspectives d'avenir*, Rapport produit par la CORPIQ (Corporation des propriétaires immobiliers du Québec inc.), février 1993.
- DOYLE, V., *Le logement et les enfants au Canada*, texte rédigé pour Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine dans le cadre de la Campagne 2 000, novembre 1991.
- FRONT POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN, *Logement et pauvreté au Québec, Dossier noir*, janvier 1994.
- GAGNÉ, P., BOISVERT, A., VALLIÈRES, G.L., *Rapport statistique mensuel*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, ministère de la Sécurité du revenu, août 1994.
- GAGNÉ, P. et al., *De l'aide sociale à la sécurité du revenu. Rapport statistique 1992-1993*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, ministère de la Sécurité du revenu, janvier 1994.
- GARON, M., *Commentaires sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur la sécurité du revenu*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, juin 1996.
- GARON, M., *La déficience intellectuelle et le droit à l'intégration*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, les Éditions Yvon Blais inc., Cowansville, 1992.
- GARON, M., *L'intégration en classe ordinaire des élèves qui présentent une déficience intellectuelle: un droit et un processus de changement planifié*, Conférence présentée à l'Université du Québec à Rimouski, 31 mars 1993.
- GARON, M., *Une expérience de testing de la discrimination raciale dans le logement à Montréal*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne du Québec, 1988.
- GOVERNEMENT DU CANADA, *Convention relative aux droits de l'enfant, Premier rapport du Canada*, tableau 21, mai 1994.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un Québec fou de ses enfants*, Rapport du groupe de travail pour les jeunes, Direction des communications, Québec, 1994.
- GREER, G.E., FARRELL, M.D., *Investment Analysis for Real Estate Decisions*, 2^e édition, Longman Financial Services Publishing, Chicago, 1988.
- HENRY, F., GINZBERG, E., *Who gets the work? A test of racial discrimination in employment*, The Urban Alliance on Race Relations and the Social Planning Council of Metropolitan Toronto, Toronto, 1985.
- HULCHANSKI, J.D., «Canadian Government Housing Expenditure: A Ten Years Review», *Habitation canadienne*, vol. 7, n° 1, 1991.

- HULCHANSKI, J.D., *Discrimination in Ontario's Rental Housing Market. The Role of Minimum Income Criteria*, une étude préparée pour la Ontario Human Rights Commission, mars 1994.
- HULCHANSKI, J.D., *The Use of Housing Expenditure-to-Income Ratios: Origins, Evolution and Implications*, préparé pour l'Ontario Human Rights Commission, mars 1994.
- HULCHANSKI, J.D. et J.H. MOCHALSKI, *How Households Obtain Resources to Meet their Needs: The Shifting Mix of Cash to Non-Cash Sources*, Research paper prepared for the Ontario Human Rights Commission, 1994.
- INRS-Urbanisation, *L'état du parc résidentiel locatif de Montréal*, 1991.
- LANE, T.S., *What Families Spend for Housing. The Origins and Uses of the «Rule of Thumb»*, Cambridge, MA: Abt Associates, 1977.
- LANGLOIS, A., PELLETIER, M., LÉVESQUE, S., *La pauvreté au Québec: bref historique et situation actuelle*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, ministère de la Sécurité du revenu du Québec, Québec, mars 1995.
- LAPOINTE, A., *La rentabilité des immeubles à logements locatifs à Montréal*, une étude effectuée pour la Ville de Montréal, octobre 1990.
- LEDOYEN, A., *La condition sociale comme critère de discrimination*, Commission des droits de la personne du Québec, 1994.
- LESCOP, R., *Le projet-logement à la Commission des droits de la personne. Bilan, perspectives et propositions d'action pour 1990*, Montréal, Commission des droits de la personne du Québec, novembre 1989.
- LESCOP, R., *Politiques et programmes dans le domaine du logement: leurs effets sur l'exercice du droit au logement pour les minorités ethno-culturelles du Québec*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne du Québec, mai 1988.
- LESCOP, R., *Le harcèlement dans le logement*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne du Québec, juin 1993.
- McALL, C., WHITE, D. et al., *Pauvreté et insertion au travail: cheminements à travers le système de sécurité du revenu au Québec*, Document de travail présenté lors d'une séance publique d'information le 7 avril 1995.
- Mc CANN, B., *L'approche des besoins essentiels et les problèmes de logement au Québec en 1987*, Société d'habitation du Québec, janvier 1989.
- MACPHERSON, A.S., *Housing and Health: Public Health Implication of the Affordable Housing Crisis*, City of Toronto, Department of Public Health, Social Environment Work Group, October 1984.
- MERCIER, D., «La perception du loyer: une question de survie», *Habitabec*, 18 septembre 1992.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, *La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Document de consultation, Québec, 1996, Annexes 6 et 12.
- MINISTÈRE DE L'HABITATION ET DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR, *Se loger au Québec*, Québec, 1984.

- MONDOR, F., *Le rapport au logement des femmes chefs de familles monoparentales du Plateau Mont-Royal: itinéraires et enjeux*, Mémoire de maîtrise, Université de Montréal, Faculté de l'Aménagement, vol. 1 et 2, 1989.
- NATIONS-UNIES, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Rapport sur la sixième session*, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Supplément n° 3, Documents officiels, 1992, E/1992/23/E/C.12/1991/4.
- NOVAC, S., «Not Seen Not Heard: Women and Housing Policy», *Les cahiers de la femme*, vol. 11, n° 2, automne 1990.
- PAQUIN, G., *Rapport de recherche sur les enquêtes de crédit dans le logement*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne, octobre 1990.
- PÉLADEAU, P., LAPERRIÈRE, R., *Le droit à la protection des renseignements personnels. Étude sur les bases privées de données à caractère personnel en droit canadien, comparé et international*, Société québécoise d'information juridique, Montréal, 1986.
- POULIN, C., «Le logement public au Québec à l'heure des compressions budgétaires», *Habitation canadienne*, vol. 9, n° 4, hiver 1993.
- RÉGIE DU LOGEMENT, *Rapport annuel 1994-1995*, Québec, 1995.
- ROSS, D.P. et SHILLINGTON, R., *Données de base sur la pauvreté au Canada, 1989*, Conseil canadien de développement social, Ottawa/Montréal, 1990.
- ROBERGE, A., *Données sur la situation des femmes et du logement au Québec*, Le Conseil du statut de la femme et le Secrétariat à la Condition féminine, Québec, 1988.
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *Évaluation du programme de logement*, Sommaire, Division de l'évaluation de programme, Canada, avril 1990.
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *Évaluation du programme fédéral des coopératives d'habitation*, Rapport sommaire, Division de l'évaluation de programme, février 1992.
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *La mobilité des ménages canadiens. Le point en recherche et développement*, Ottawa, 1990.
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *Programme de logement public. Rapport de l'évaluation de programme*, Sommaire, Division de l'évaluation de programme, avril 1990.
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *Rapport sur les logements locatifs*, octobre 1992.
- SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Les conditions d'habitation des familles au Québec*, Québec, 1992.
- SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Profil des locataires d'habitation à loyer modique (HLM) du secteur public en 1991*, Direction générale de la planification et de la recherche, octobre 1993.
- SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Rapport annuel 1990*, Gouvernement du Québec, 1991.
- SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Rapport annuel 1994*, Gouvernement du Québec, 1995.
- SOUCY D. GAGNÉ ET ASSOCIÉS, *Ampleur du phénomène non-paiement des loyers par les prestataires de la*

Sécurité du revenu, Sondage auprès des propriétaires et des locataires, novembre 1993.

STONE, M.E., «Shelter... and the right to housing», *City Magazine*, vol. 15, automne 1994.

TESSIER, H., *L'accès au logement sans discrimination fondée sur la condition sociale: les problèmes reliés à l'assistance sociale et à la pauvreté*, Direction du contentieux, Commission des droits de la personne du Québec, octobre 1995.

THUROW, L., C., *Generating Inequality: Mechanisms of Distribution in the U.S. Economy*, New York, Basic Books, 1975.

TREMBLAY, C., «La santé des défavorisés», *Santé Société*, vol. 12, n° 2, printemps 1990.

TRUDEL, J., «La qualité de l'habitat québécois», *Actualités internationales du laboratoire logement*, n° 11, France, 1990.

VACCARO, M., *Certaines caractéristiques de l'habitation et de l'ethnicité sur l'Île de Montréal*, Direction de la recherche, Commission des droits de la personne du Québec, mai 1988.

VILLE DE MONTRÉAL, *Habiter Montréal*, Énoncé de politique d'habitation, Montréal, 1989.

WILKINS, R., ADAMS, O., BRANCHER, A., «Évolution de la mortalité selon le revenu dans les régions urbaines du Canada entre 1971 et 1986», *Rapports sur la santé*, vol. 1, n° 2, 1989.

WILKINS, W., SHERMAN, G.J., BEST, P.A.F., «Issues de grossesse défavorable et mortalité infantile selon le revenu dans les régions urbaines du Canada en 1986», *Rapports sur la santé 1991*, vol. 2, n° 1, 1991.